

Hilfereformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich

Konle-Seidl, Regina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Konle-Seidl, R. (2008). *Hilfereformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich*. (IAB Forschungsbericht : Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 7/2008). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-308001>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht 7/2008

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Hilfereformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich

Regina Konle-Seidl

Hilfereformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich

Regina Konle-Seidl (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

Inhaltsverzeichnis

Abstract

1 Einleitung.....	7
2 Hilfesysteme im Vergleich	10
2.1 Modelle sozialer Sicherung und Ausgaben für Hilfeleistungen	10
2.2 Von der Armenfürsorge zur aktivierenden Grundsicherung.....	12
3 Erwerbsfähige Hilfebedürftige im Ländervergleich.....	13
3.1 Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 - 64 Jahre).....	13
3.2 Soziodemographische Merkmale	19
4 Zielsetzungen von Grundsicherungsreformen	22
4.1 Existenzsicherung	24
4.2 Reintegration in Arbeit.....	28
4.3 Neuordnung von Organisationsstrukturen (Governance)	31
5 Aktivierungsstrategien im Ländervergleich	40
5.1 Die ökonomisch-theoretische Perspektive.....	40
5.2 Die sozial- und gesellschaftspolitische Perspektive.....	43
5.3 Grundkonzeption von Aktivierung.....	44
5.4 Workfare, Work First und „Fordern und Fördern“	47
5.5 Aktivierungspolitiken im Ländervergleich.....	50
5.6 Zwischenfazit: Hilfreformen und Aktivierungsstrategien im Vergleich	54
6 Deskriptive Analyse: Entwicklung von Hilfebezug und Erwerbsbeteiligung	61
7 Unerwünschte Nebeneffekte sequentieller Aktivierungsstrategien	67
8 Wirkungsanalyse	69
8.1 Direkte und indirekte Wirkungen von Aktivierungspolitik	69
8.2 Welche Aktivierungsinstrumente sind wirksam?	76
8.2.1 Finanzielle Anreize bei Arbeitsaufnahme	76
8.2.2 Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (Fördern)	78
8.2.3 Effekte von Workfare (Fordern)	80
8.3 Nachhaltigkeit von Effekten.....	92
9 Internationale Ansätze zur Weiterentwicklung von Aktivierungsstrategien.....	95
10 Fazit und Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des SGB II.....	100
11 Literatur	105

Abstract

Seit Ende der 1990er Jahre steht die Weiterentwicklung von Fürsorgesystemsyste-me als letztem Netz nationaler Sicherungssysteme zu einer „aktivierenden“ Grund-sicherung auf der Reformagenda in vielen Ländern. Die gemeinsame Zielsetzung von Hilfreformen ist es, die soziale Treffsicherheit von Transfers durch die nach-haltige Verringerung der Armut mittels Reintegration ins Erwerbsleben zu erhöhen. Dies bedeutet, dass Grundsicherungssysteme sowohl armutsfest als auch beschäf-tigungsfreundlich ausgestaltet werden müssen.

Mit Hartz IV wurde in Deutschland - im Vergleich zu andern Ländern - relativ spät aber umfassend reformiert. Im internationalen Vergleich ist die SGB II-Reform inso-fern singulär, als dass mit der Einführung der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ nicht nur der von bedürftigkeitsgeprüften Transferleistungen betroffene Personen-kreis erheblich ausgeweitet wurde, sondern auch ein „Systemwechsel“ in Richtung angelsächsisches Sozialmodell verbunden ist. Stärker als in andern Ländern ist mit der Schaffung eines einheitlichen Systems bedürftigkeitsgeprüfter und steuerfinan-zierter Grundsicherungsleistungen auch die Erwartung verbunden, einen nachhalti-gen Abbau von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zu erreichen.

Gemeinsamkeiten mit Reformen in anderen Ländern können aber sowohl hinsicht-lich der Umsetzung von Aktivierungsstrategien (Fördern und Fordern) als auch in Bezug auf eine Neuordnung der Organisationsstrukturen in „Last-resort“- Systemen beobachtet werden. In allen Vergleichsländern ist eine stärkere Verknüpfung von Fürsorgeleistungen mit dem Beschäftigungssystem auch mit einer Neuordnung von finanziellen und organisatorischen Zuständigkeiten und Veränderungen in den Betreuungsstrukturen verbunden.

Wie im SGB II wurden auch in den USA, Großbritannien, den Niederlanden, Däne-mark und Schweden die Gewährung von Hilfeleistungen stärker an die Aufnahme einer Erwerbsarbeit geknüpft. Zu diesem Zweck wurden finanzielle Arbeitsanreize und aktive Eingliederungshilfen ausgebaut, Zumutbarkeits- und Sanktionskriterien verschärft und verpflichtende Maßnahmen für Hilfebezieher eingeführt.

Durch den Ländervergleich soll geklärt werden,

- wie Hilfesysteme ausgestaltet werden müssen, damit sie gleichzeitig armutsfest und beschäftigungsfreundlich sind,
- welche Aktivierungsstrategien („Fördern und Fordern“, Workfare, Work First) dazu beitragen, die Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt zu befördern?

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgaben für bedürftigkeitsgeprüfte Hilfeleistungen.....	11
Tabelle 2: Mindestsicherungssysteme im Vergleich	26
Tabelle 3: Mindestsicherung und Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich.....	30
Tabelle 4: Fordern und Fördern (Welfare-to-Work)	47
Tabelle 5: Reformen von Hilfesystemen im Vergleich	55
Tabelle 6: Brutto- Reintegrationsquoten im SGB II.....	66

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Transferbezieher (15- 64 Jahre)	14
Abbildung 2: Hilfebezieher (15-64 Jahre)	15
Abbildung 3: Hilfebezieher in USA und Großbritannien	21
Abbildung 4: Suchmodell ohne Erwerbsanreize	40
Abbildung 5: Suchmodell mit Erwerbsanreizen	41
Abbildung 6: Grundkonzeption von Aktivierung	46
Abbildung 7: AFCD/TANF - Bezieher 1993 - 2003	62
Abbildung 8: Hilfebezieher an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	63
Abbildung 9: Leistungsbezieher in Großbritannien 1979 – 2007	68
Abbildung 10: Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	74

1 Einleitung

Grundlegende Änderungen in der Arbeitsmarktlage und Arbeitsorganisation, die zunehmende Vielfalt der Familienformen sowie die Alterung der Gesellschaft haben international zu einer Zunahme der Ungleichheit von Markteinkommen beigetragen. Immer mehr Menschen sind weder durch Sozialversicherungssysteme (erstes Netz) noch durch das zweite Netz, das familienpolitischer Leistungen (Versorgungssystem) ausreichend abgesichert. Steigende Fallzahlen und steigende öffentliche Ausgaben für bedürftigkeitsgeprüfte Transferleistungen sind Indikatoren für die zunehmende Bedeutung des dritten Netzes (Fürsorgesystem) der sozialen Sicherung.

Die Weiterentwicklung der Fürsorge zu einem System der Grundsicherung an der Schnittstelle zum Arbeitsmarkt ist nach Auffassung von EU und OECD dringend geboten, da Arbeitslosigkeit die wichtigste Einzelursache für Armut ist und Beschäftigung die beste Garantie gegen soziale Ausgrenzung darstellt. Ein Land sollte deshalb seine Sozialsysteme so adaptieren bzw. modernisieren, dass die Arbeitskräfte über eine adäquate soziale Absicherung verfügen, ohne dass der Anreiz zu arbeiten verloren geht. Dies bedeutet, dass insbesondere die soziale Treffsicherheit erhöht werden muss, indem Grundsicherungssysteme sowohl armutsfest als auch beschäftigungsfreundlich ausgestaltet werden.

Seit Mitte der 1990er Jahren wird in einer Reihe von Ländern an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik reformiert. Der gemeinsame Nenner von Reformen in den USA, Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark oder Schweden ist die Weiterentwicklung traditioneller (Sozial-)Hilfesysteme zu einer „aktivierenden“ Grundsicherung, die das Ziel verfolgt, Hilfebedürftigkeit durch die Anbahnung von Beschäftigung zu überwinden. Die Reformen variieren jedoch hinsichtlich Zeitpunkt, Umfang und Tempo.

Vorreiter einer konsequenten Verknüpfung von steuerfinanzierten und an Bedürftigkeit oder an ein niedriges Einkommen gebundenen Hilfeleistungen mit dem Beschäftigungssystem war die USA. Dort wurde 1996 von der Regierung Clinton unter dem Slogan „Ending welfare as we know it“ eine neue Ära in der Sozialpolitik eingeleitet. In Großbritannien wurde 1996 mit der Neuordnung der Arbeitslosenunterstützung (Jobseeker Allowance) eine in der Intention des SGB II ähnliche aber – in Bezug auf den betroffenen Personenkreis - weniger weitreichende Reform durchgeführt.

In den Niederlanden wurde 2004 mit dem Gesetz über „Arbeit und Sozialhilfe“ das Sozialhilfesystem grundlegend, in Dänemark und - weniger ausgeprägt - in Schweden – seit Mitte der 1990er Jahre graduell reformiert.

In Deutschland wurde mit „Hartz IV“ vergleichsweise spät aber umfassend reformiert. Die SGB II- Reform ist dabei durch drei wesentliche Elemente gekennzeichnet:

- (1) einer umfassenden Reform der passiven Hilfeleistungen
- (2) einer Neugestaltung von Organisationsstrukturen, und
- (3) der Aktivierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger durch das Prinzip „Fördern und Fordern“.

Mit der Einführung der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ wurde jedoch nicht nur Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Grundsicherungssystem zusammengelegt, sondern auch ein neues Sozialleistungsregime geschaffen, das nach den Merkmalen eines Fürsorgesystems (Bedürftigkeit als Anspruchsvoraussetzung) gestaltet ist, aber eindeutig auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist (Erwerbsfähigkeit als zweites Anspruchskriterium). Stärker als in andern Ländern steht mit der Neuausrichtung des dritten Netzes der sozialen Sicherung die Erwartung eines nachhaltigen Abbaus von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit im Vordergrund. Seit 2005 bezieht die Mehrheit der erwerbslosen Transferbezieher im Alter zwischen 15-64 Jahren Grundsicherungsleistungen, weshalb mit Hartz IV auch ein Regimewechsel in Richtung eines Sozialmodells angelsächsischer Prägung eingeleitet wurde.

Ähnlich wie im SGB II sind auch in den USA, Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark und Schweden bedürftigkeitsgeprüfte und steuerfinanzierte Hilfeleistungen im letzten Jahrzehnt stärker an die Aufnahme einer Erwerbsarbeit geknüpft worden. Zu diesem Zweck wurden finanzielle Arbeitsanreize und aktive Eingliederungshilfen ausgebaut, Zumutbarkeits- und Sanktionskriterien verschärft, verpflichtende Maßnahmen für Hilfebezieher eingeführt und die Betreuungsstrukturen verändert.

Neben der Einordnung der Reichweite und konzeptionellen Ausrichtung der SGB II- Reform soll durch den Ländervergleich geklärt werden, ob Aktivierungsstrategien („Fördern und Fordern“) einen Beitrag zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch Integration in den Arbeitsmarkt leisten können.

Der Ländervergleich versucht, folgende Fragen zu beantworten:

- Zeigen die Ländererfahrungen, dass die gleichzeitige Zielsetzung der Vermeidung von Armut und die Förderung von Arbeitsanreizen möglich ist?
- Welche Organisationsreformen sind geeignet, um die Zielsetzung der Integration von Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt zu befördern?
- Inwiefern haben Grundsicherungsreformen und Aktivierungsmaßnahmen für Hilfebezieher in den fünf Ländern dazu beigetragen, mehr erwerbslose Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren?
- Gibt es im Ländervergleich erfolgreiche Ansätze der nachhaltigen Erwerbsintegration von Hilfebedürftigen mit einer größeren Distanz zum Arbeitsmarkt?

Der Bericht ist Teil des Projektes „Aktivierungsstrategien für erwerbsfähige Hilfebezieher im internationalen Vergleich“, das im Rahmen der SGB II- Forschung des IAB durchgeführt und in mehreren Teilprojekten bearbeitet wurde. In einem ersten Forschungsbericht (Konle-Seidl und Lang, 2006) wurde die länderspezifische Zuordnung von Transferbeziehern in unterschiedliche soziale Sicherungssysteme analysiert. In einem weiteren Forschungsbericht von Sproß und Lang (2008) werden die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen und die konkrete Ausgestaltung von Aktivierungsprogrammen für Arbeitslosengeld- und Hilfebezieher chronologisch beschrieben. Im Forschungsbericht von Fromm und Sproß (2008) wurden auf der Basis einer standardisierten Auswertung von nationalen Evaluationsstudien individuelle Beschäftigungswirkungen von Fördermaßnahmen für erwerbsfähige Hilfebezieher geschätzt.

Dieser Bericht analysiert länderspezifische Aktivierungsstrategien im Zusammenhang von Reformen im dritten Netz („Last resort“) der sozialen Sicherungssysteme. Er ist folgendermaßen aufgebaut: Er setzt an der historischen Bedeutung von Hilfesystemen im jeweiligen Länderkontext an und beschreibt deren Weiterentwicklung zu „aktivierenden“ Grundsicherungssystemen (Kapitel 1). Da auf keine länderübergreifende, standardisierte Definition des Personenkreises der „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ (eHB) zurückgegriffen werden kann, wird in Kapitel 2 auf der Basis einer eigenen definitorischen Abgrenzung der Anteil der Hilfebezieher an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Vergleichsländern quantitativ erfasst. Kapitel 3 beschreibt die drei wesentlichen Zielsetzungen von Hilfreformen an der Schnittstelle von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Vor dem ökonomisch- theoretischen Hintergrund werden in Kapitel 4 länderspezifische Aktivierungsstrategien für Hilfebedürftige analysiert und in Kapitel 5 anhand einer Deskription der Entwicklung von Hilfebezug und Erwerbsbeteiligung Rückschlüsse auf das Erreichen der angestrebten Zielsetzungen gezogen. Die deskriptive Makroanalyse wird durch empirische Befunde zu den kurz- und längerfristigen Wirkungen verschiedener Aktivierungsinstrumente auf der individuellen Ebene ergänzt (Kapitel 7) und um aktuelle Ansätzen zur Weiterentwicklung von Aktivierungsstrategien in Kapitel 8 ergänzt. Der Ländervergleich schließt mit einem Fazit und leitet Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung von „Hartz IV“ ab. Der Vergleich stützt sich auf internationale Makrodaten und nationale Statistiken sowie auf Wirkungsstudien zu unterschiedlichen Aktivierungsinstrumenten.

2 Hilfesysteme im Vergleich

2.1 Modelle sozialer Sicherung und Ausgaben für Hilfeleistungen

Esping-Andersen (1990) unterscheidet drei Grundmodelle der sozialen Absicherung (Wohlfahrtsstaatstypologien): das kontinentaleuropäische, das skandinavische und das liberale Modell. In den kontinentaleuropäischen Ländern (Deutschland, Niederlande), die durch das Bismarcksche Sozialversicherungsmodell geprägt sind, stellen Versicherungsleistungen das erste Sozialnetz dar. Das zweite Netz (Versorgungssystem) bildet die Familie und das damit verbundene Steuer- und Transfersystem (z. B. durch familienpolitische Leistungen wie Kinder- und Erziehungsgeld). Die dritte und letzte Säule („Last resort“) stellen Fürsorgeleistungen dar.

Das kontinentaleuropäische Sozialmodell sichert die wesentlichen Risiken im (Haupt-)Erwerbsalter (Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit und Unfall, Erwerbsunfähigkeit) durch Versicherungsleistungen ab. In all diesen Fällen besteht ein Rechtsanspruch auf Geld,- Sach- und/oder Dienstleistungen. Sozialversicherungsleistungen werden i. d. R. über lohnbasierte Sozialabgaben finanziert und werden statusorientiert, d.h. auf der Basis des früheren Erwerbseinkommens, gewährt. Der Sozialschutz wird ergänzt um Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe für jene, die in eine Notlage geraten sind.

Im skandinavischen, universalistischen Sozialstaatsmodell (Dänemark, Schweden) versucht der Staat dagegen durch hohe Steuern für alle Bürger ein hohes Maß an Teilhabe- und Einkommensgleichheit herzustellen. Transferleistungen sind überwiegend steuerfinanziert und werden universell gewährt, d.h. der Zugang ist unabhängig von der vorangegangenen Erwerbstätigkeit.

Beispiele hierfür sind die einkommensunabhängige Volksrente und das pauschale Arbeitslosengeld in Dänemark. Bei den Steuern und den Sozialleistungen gilt das Individualprinzip. Folge dieses Individualprinzips ist, dass jeder, der kein Erwerbseinkommen hat, Transferempfänger ist.

Das liberale, angelsächsische Wohlfahrtsstaatsmodell (USA, Großbritannien) ist dagegen in erster Linie auf die Absicherung des Existenzminimums ausgerichtet. Es ist überwiegend steuerfinanziert, Transferleistungen sind i. d. R. bedürftigkeitsgeprüft. Zwar müssen auch in Großbritannien Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden, aber im Gegensatz zum Bismarckschen Sozialversicherungsmodell spielt im Beveridge-System die Äquivalenz von Beitrag und Leistung keine Rolle. Individuelle Beiträge zur Renten- oder Arbeitslosenversicherung sind nicht direkt mit Leistungen verbunden, sondern werden als Flat-rate wie z.B. das Arbeitslosengeld ausbezahlt. Ökonomisch gesehen sind Beiträge in Großbritannien eine zweckgebundene Steuer, während sie in Deutschland eine Form des Zwangssparens darstellen.

Die Ausgabenhöhe für Fürsorgeleistungen korreliert stark mit dem jeweiligen dominanten Grundmodell der sozialen Absicherung (s. Tabelle 1). In den Niederlanden und Deutschland mit einer überwiegend beitragsfinanzierten sozialen Sicherung sowie in Dänemark und Schweden mit einer universalistischen sozialen Absicherung ist die Rolle bedürftigkeitsgeprüfter Hilfeleistungen quantitativ beschränkt. Dort beliefen sich die Ausgaben für Sozialhilfe im Jahr 2003 auf weniger als 5 Prozent aller Sozialausgaben, während in den angelsächsischen Ländern bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherungsleistungen mehr als 10 Prozent aller Sozialausgaben ausmachten (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: Ausgaben für bedürftigkeitsgeprüfte Hilfeleistungen

	Ausgaben für bedürftigkeitsgeprüfte Hilfeleistungen (ohne Wohnbeihilfe) in % aller Sozialausgaben (2003)¹	Ausgaben für Sozialhilfe und Wohnbeihilfe in % des BIP (2004)²
Dänemark	3,6	1,7
Schweden	2,2	1,2
Deutschland	4,2	0,7
Niederlande	5,2	1,6
UK	11,8	1,7

Quellen: ¹Adema 2006, Tab. 2; OECD Social Expenditure Database; 2003 ²EUROSTAT, ESSOSS; 2004

Deutschland wies noch 2004 mit einem Anteil von 0,7 Prozent am BIP die geringsten Ausgaben für Fürsorgeleistungen (Sozialhilfe und Wohnungsbeihilfe) auf. In der in Tabelle 1 verwendeten Klassifikation von EUROSTAT sind allerdings die Ausgaben für die (bedürftigkeitsgeprüfte) Arbeitslosenhilfe nicht enthalten. Bis zur Einführung des SGB II stellte aber hierzulande die Arbeitslosenhilfe im Fall von Langzeitarbeitslosigkeit die zentrale Leistungsart dar. Die Arbeitslosenhilfe war 1969 als steuerfinanzierte Lohnersatzleistung in das neue Arbeitsförderungsgesetz aufgenommen worden. Im deutschen Sozialgefüge hatte sie eine „Zwitterstellung“. Einerseits war sie einkommensgeprüft und steuerfinanziert, andererseits orientierte sich ihre Höhe wie das Arbeitslosengeld am früheren Verdienst.

Diese Statusorientierung ist in der neuen „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ nur noch rudimentär in Form des zeitlich befristeten Zuschlags beim Übergang vom Versicherungssystem in das Hilfesystem zu finden. Die Mehrheit der erwerbslosen Transferbezieher im Alter zwischen 15-64 Jahren bezieht seit 2005 bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherungsleistungen ähnlich wie in den angelsächsischen Ländern, weshalb mit Hartz IV ein „Regimewechsel“ in Richtung angelsächsisches Modell eingeleitet wurde.

2.2 Von der Armenfürsorge zur aktivierenden Grundsicherung

Bis Ende der 1960er Jahre unterschied sich das Hilfesystem in den meisten Ländern vom Beschäftigungssystem dadurch, dass es im Zeichen der Fürsorge der Schwächsten stand, während das Beschäftigungssystem auf Wirtschaftspolitik und die Allokation der Arbeitskräfte ausgerichtet war. Die ursprüngliche Konstruktion der Sozialhilfe als Fortsetzung der „Armenfürsorge“ ging davon aus, dass Menschen nur kurzfristig in eine Notlage geraten. Sozialhilfe war insbesondere in den Ländern ohne unbefristete Arbeitslosenhilfe als Überbrückung in schwierigen Lebenslagen wie im Fall von Arbeitslosigkeit vorgesehen. Seit Ende der sechziger Jahre haben die meisten EU-Länder ihre bisherige Armenfürsorge durch gesetzliche Regelungen über ein garantiertes Mindesteinkommen ersetzt.

In allen Ländern ist die Zahl der Hilfebezieher mit immer längeren Bezugsdauern in den letzten beiden Jahrzehnten ständig gestiegen. Der Verlust einer lückenlosen Versorgung aus dem Beschäftigungsverhältnis wurde verstärkt durch die Auflösung traditioneller Familienstrukturen. Dies führt in allen Ländern, unabhängig vom jeweiligen Grundmodell der sozialen Absicherung dazu, dass die bisherige Struktur der Mindestsicherung den veränderten Bedingungen angepasst werden muss.

Dies gilt insbesondere für die kontinentaleuropäischen Länder, in denen individuelle Risiken überwiegend durch beitragsabhängige Sozialleistungen abgesichert werden. Denn die Versorgung durch das erste Sozialnetz ist immer weniger in der Lage, die Folgen des Wandels auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft abzufedern, ohne dass eine sozioökonomische Ausgrenzung oder Verarmung bestimmter Personengruppen verhindert wird.

Darüber hinaus haben Reformen im System der Arbeitslosenversicherung dazu beigetragen, dass vorgelagerte Sicherungssysteme nur noch zeitlich befristete Leistungen anbieten bzw. nicht mehr im ausreichenden Maße vor Verarmung schützen. So wurde beispielsweise in allen europäischen Ländern die Bezugszeiten von Arbeitslosengeld verkürzt und/oder Anschlussleistungen nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes abgeschafft¹ (ausführlicher s. Sproß und Lang, 2008).

Die zunehmende Verfestigung der Arbeitslosigkeit spiegelte sich deshalb in den meisten Ländern in der veränderten Struktur des Leistungsbezugs der Arbeitslosen wider. Auch in Deutschland war – trotz Arbeitslosenhilfe – Arbeitslosigkeit der bei weitem wichtigste Grund für den Anstieg der Sozialhilfebezieher. Deren Anteil an der Bevölkerung im Alter zwischen 18 und 64 Jahren verdreifachte sich zwischen 1980 und 2004 auf 3,4 Prozent (s. Abbildung 1). Betroffen waren insbesondere Geringqualifizierte, Migranten, Ältere und Alleinerziehende. Konsequenterweise spielte bei der Ausrichtung der SGB II- Grundsicherung neben der Bekämpfung von Armut auch die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eine zentrale Rolle.

3 Erwerbsfähige Hilfebedürftige im Ländervergleich

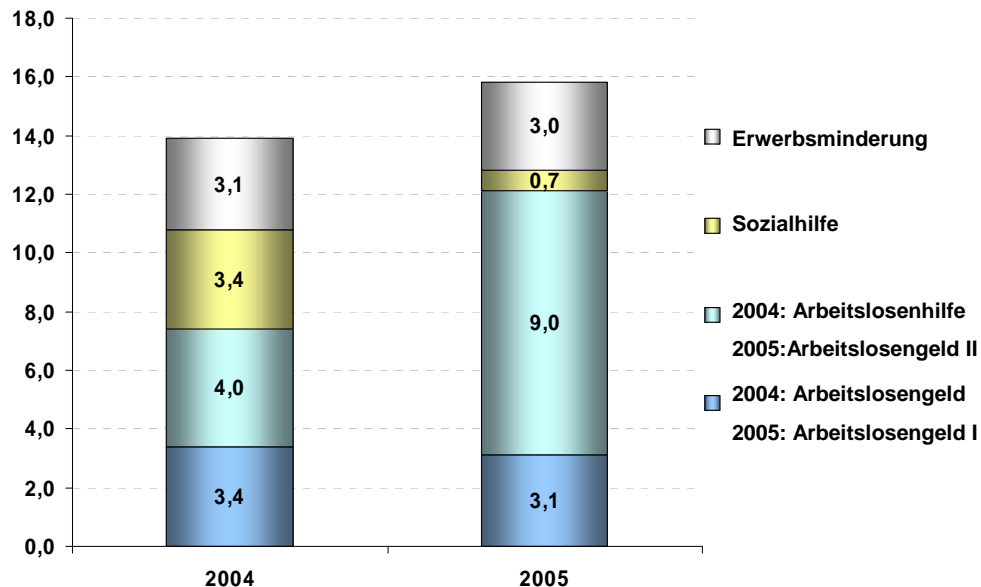
3.1 Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 - 64 Jahre)

Vor der SGB II-Reform war der Anteil der Sozialhilfeempfänger in Deutschland mit 3,4 Prozent ähnlich hoch wie in Dänemark oder den Niederlanden. Der Anteil der Arbeitslosenhilfebezieher betrug 2004 4,0 Prozent.

¹ Nicht nur in Deutschland wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 12 bzw. max. 18 Monate herabgesetzt (und inzwischen wieder auf 24 Monate heraufgesetzt). In Dänemark wurde die Höchstdauer des Bezugs von Arbeitslosengeld sukzessive von 9 Jahren (1994) auf (immer noch) 4 Jahren (1998) reduziert. In den Niederlanden wurde 2003 die zweijährige Anschlussleistung und das Arbeitslosengeld in Höhe von 70 Prozent des gesetzlichen Mindestlohnes abgeschafft. In Schweden ist die Höhe des Arbeitslosengeldes (und der Aktivitätsunterstützung) seit März 2007 zeitlich gestaffelt: 80 Prozent des Nettoverdienstes bis zu einer Obergrenze von 925 € monatlich in den ersten 200 Tagen, 70 Prozent bis 300 Tage und danach 65 Prozent.

Aus Abbildung 1 geht hervor, dass mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sich der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebezieher quasi „über Nacht“ von 7,4 Prozent (Sozial- und Arbeitslosenhilfe zusammen) auf 9 Prozent (2005) erhöhte.

Abbildung 1: Transferbezieher (15- 64 Jahre)



Quellen: Statistisches Bundesamt, BA, Deutsche Rentenversicherung

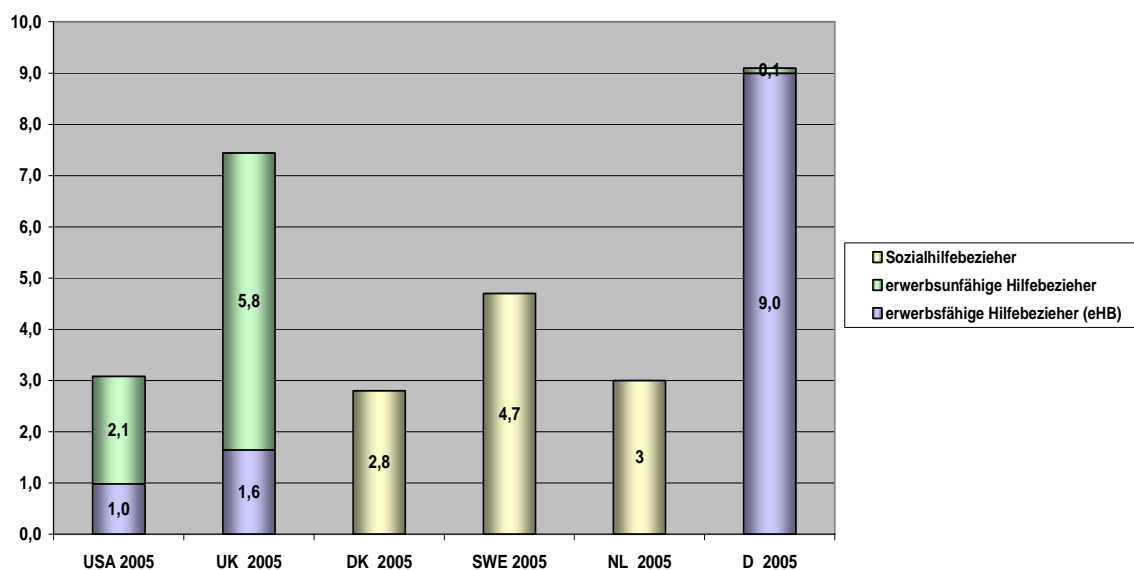
Da international keine harmonisierten Daten zum Anteil von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 – 64 Jahren) vorliegen, wurde in Abbildung 2 der Versuch unternommen, den Anteil der Hilfebezieher aus nationalen Datenquellen auf der Basis folgender Definition abzubilden:

Als eHb wurden folgende Personen erfasst:

- Empfänger bedürftigkeitsgeprüfter („means-tested“) Sozialleistungen
- ohne Erwerbseinkommen oder einem Einkommen unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums
- die grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen und für die Maßnahmen und Programme zur Reintegration in Arbeit verpflichtend sind.

Aufgrund der Heterogenität und der unterschiedlichen Fragmentierungsgrade der Hilfesysteme erheben diese Daten aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zumal es in Ländern mit einer stark dezentralen Umsetzung der Sozialhilfe wie in den Niederlanden oder Schweden keine einheitlichen Statistikerfordernisse und damit auch keine flächendeckenden Informationen zu Struktur und Dynamik in den Hilfesystemen gibt.

Abbildung 2: Hilfebezieher (15-64 Jahre)



Großbritannien: 16-64/59 Jahre: Income Support (IS); JSA income based (Arbeitslosenhilfe)

Dänemark: 18-66 Jahre: Vollzeitempänger von Sozialhilfe

Schweden: 16-64 Jahre: Ekonomiskt bistånd (Sozialhilfe)

Deutschland 2005: Grundsicherung bei Erwerbsminderung (SGB XII); Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

USA: SSI: Sozialhilfe wegen Behinderung; Arbeitslosenhilfe: TANF für erwerbsfähige Alleinerziehende und Paare mit Kindern;

Anteile auf Basis des durchschnittlichen Jahresbestandes (Fälle)

Quellen: DHH (USA), DWP (GB); Statistics Denmark; Statistics Sweden (SCB) Database; Statistic Netherlands StatLine; Statistisches Bundesamt; BA; Social Security Administration SSA (USA)

Deutschland hat nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit 9 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter den höchsten eHb- Anteil im Ländervergleich. Damit stellt die SGB II- Grundsicherung die dominante Sozialleistung sowohl bei Armut als auch bei Arbeitslosigkeit in Deutschland dar. Die SGB II- Grundsicherung hat die (weiterhin bestehende) Sozialhilfe (SGB XII) als bedeutendste Leistung bei Bedürftigkeit abgelöst. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist von 2004 auf 2006 um 97,2 Prozent zurückgegangen².

² Neben der SGB II- Grundsicherung werden Grundsicherungsleistungen in Form der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (Sozialhilfe) für nicht-erwerbsfähige Hilfebedürftige nach SGB XII (einschließlich der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“) gewährt. Ende 2006 waren 1,0 Prozent der Menschen ab 18 Jahren auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII angewiesen. Davon waren 46 Prozent der Empfänger (0,6 Prozent) zwischen 18 und 64 Jahren alt (Statistisches Bundesamt, 2007).

Anders als im früheren BSHG (Bundessozialhilfegesetz) und anders als in Dänemark, Schweden und den Niederlanden stellt Erwerbsfähigkeit seit 2005 eine Anspruchsvoraussetzung für den Zugang zu bedürftigkeitsgeprüften Hilfeleistungen dar. In den Nachbarländern ist der Rechtsbegriff der Erwerbsfähigkeit in der Sozialhilfe weitgehend unbestimmt. Sozialhilfe wird dort nach wie vor sowohl an unmittelbar Erwerbsfähige als auch Erwerbsunfähige gewährt, die keinen Anspruch (mehr) auf Versicherungsleistungen haben.

2007 befanden sich 67 Prozent aller registrierten Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II (BA, 2008). Neben einer veränderten Erfassung der in einer „Bedarfsgemeinschaft“ lebenden Partner eines eHb, ist der beträchtliche Anstieg der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch durch eine im internationalen Vergleich sehr weit gefasste Definition von Erwerbsfähigkeit³ zu erklären. Zudem wird das Arbeitslosengeld II (ALG II) auch als aufstockende Leistung gewährt, wenn Einkünfte aus Erwerbstätigkeit das Existenzminimum einer Person bzw. deren Bedarfsgemeinschaft unterschreiten. Somit ist die SGB II-Grundsicherung nicht nur eine Leistung für „Arbeitssuchende“, sondern auch ein Kombilohn für Geringverdiener. Da auch nicht erwerbsfähige Mitglieder Leistungen in Form von Sozialgeld aus der Grundsicherung beziehen, stellt die SGB II-Grundsicherung letztlich ein Grundeinkommen für eine – im internationalen Vergleich – sehr breite Bevölkerungsschicht dar.

Der mit Hartz IV verknüpfte statistische Anstieg des Anteils Hilfebedürftiger um 1,6 Prozentpunkte ist im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen. Zum einen ist versteckte Arbeitslosigkeit bei vormals nicht arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfängern sichtbar gemacht worden. Zum anderen wurde verdeckte Armut insbesondere bei Personen mit niedrigen Erwerbseinkommen aufgedeckt. Berechnungen zeigen, dass die sog. „Dunkelziffer“, also der Anteil derjenigen Personen, die in der Vergangenheit bestehende Leistungsansprüche nicht wahrgenommen haben, mit der SGB II-Reform zurückgegangen ist (Becker, 2006).

Alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen müssen sich prinzipiell arbeitslos melden. Die Arbeitslosmeldung stellt quasi die Voraussetzung für die Einbeziehung in Aktivie-

³ Die Definition von Erwerbsfähigkeit im SGB II ist angelehnt an die Definition in der Rentenversicherung. Ein Bezieher der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist nach § 8 SGB II dann erwerbsfähig, wenn er nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit (i. d. R. innerhalb von 6 Monaten) außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Vermeintlich hindernde bzw. einschränkende Tatbestände wie z.B. vorübergehende Krankheit, Drogenprobleme auch Zeiten der Kindererziehung stellen keine Ausschlussstatbestände dar.

ungsmaßnahmen nach dem SGB II dar. 2006 waren jedoch nur 50 Prozent der 5,4 Millionen erwerbsfähigen ALG II-Bezieher arbeitslos gemeldet.

Die restlichen 50 Prozent gingen entweder einer Erwerbstätigkeit mit mindestens 15 Wochenstunden nach (rd. 25 Prozent), nahmen eine vorruhestandsähnliche Regelung des § 428 SGB III in Verbindung mit § 65 SGB II in Anspruch (rd. 5 Prozent) oder (7,5 Prozent) besuchten eine Schule, betreuten kleine Kinder oder pflegebedürftige Angehörige oder nahmen an einer Arbeitsgelegenheit oder Qualifizierungsmaßnahme teil (BA, 2008).

Großbritannien weist nach Deutschland mit einem Anteil von insgesamt 7,4 Prozent Hilfebeziehern den zweithöchsten Anteil an der Bevölkerung im Erwerbsalter auf (s. Abbildung 2). Davon waren 2005 aber nur rd. 20 Prozent als erwerbsfähig eingestuft und damit prinzipiell aktivierungspflichtig im Sinne des britischen „Rechte- und Pflichten“-Prinzips. Diese Gruppe, die 1 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter entspricht, bezieht die bedürftigkeitsgeprüfte Jobseeker Allowance (Income based JSA) und gilt somit nach der britischen Definition als arbeitslos. Der größere Anteil (5,8 Prozent) erhält Hilfeleistungen in Form der „bedingungslosen“ Sozialhilfe (Income Support/IS), an die lediglich die Forderung nach Teilnahme an „arbeitszentrierten Gesprächen“ im gewissen zeitlichen Abstand geknüpft ist. Die britischen „Aufstocker“, also die Bezieher des Working Tax Credit (WTC) sind anders als hierzulande nicht im JSA - System als hilfebedürftig erfasst, sondern werden statistisch gesondert in einer WTC- Statistik geführt.

In den **Niederlanden** beträgt der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der erwerbsfähigen Bevölkerung 3 Prozent. 2004 gab es 69.500 Neuzugänge. Davon waren rd. 60 Prozent arbeitspflichtig und gehörten zur Zielgruppe für aktivierende Sozialpolitik. 23.490 wurden tatsächlich in der Aktivierungsstatistik erfasst und 9.280 Personen — das sind 22,5 Prozent der Zielgruppe — erhielten ein sogenanntes Reintegrations -Trajekt. 38 Prozent aller WWB- Bezieher waren 2004 noch von einer Arbeits- und Bewerbungspflicht befreit (DIVOSA, 2007). 2004 wurde mit dem Gesetz über „Arbeit und Sozialhilfe“ (Wet werk en Bijstand - WWB) die niederländische Sozialhilfe grundlegend reformiert. Erwerbsfähigkeit ist trotz strenger gefasster Zumutbarkeitskriterien zur Annahme angebotener Arbeit („jede allgemein akzeptierte Arbeit“) und strengerer Aktivierungspflichten jedoch keine formale Anspruchsvoraussetzung für den Bezug von Sozialhilfe.

Bis 2004 waren jedoch viele Sozialhilfeempfänger noch von der Pflicht zur aktiven Arbeitssuche ausgenommen. Die Ausnahmeregelungen z.B. für Personen über 57,5 Jahre wurden aber mit dem neuen WWB abgeschafft.

Ausnahmen von der Aktivierungspflicht werden nun individuell ausgesprochen und, wenn möglich, nur zeitlich gewährt. Bei wichtigen Gründen kann die Kommune von einer Verpflichtung absehen, z.B. bei Pflege von Angehörigen oder bei Kinderbetreuung.

In **Dänemark** bezogen nach Angaben von Statistics Denmark im Jahr 2005 2,8 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Sozialhilfe (s. Abbildung 2). Davon war ein Fünftel arbeitssuchend gemeldet und ein Drittel befand sich in kommunalen Aktivierungsmaßnahmen. Zwei Drittel der Maßnahmen betrafen Beratung, Arbeitsvermittlung und Trainingsmaßnahmen und lediglich 1/3 berufliche Weiterbildung. Das zentrale Anspruchskriterium für den Bezug von Sozialhilfe in Dänemark ist neben Bedürftigkeit das Vorliegen eines „sozialen Ereignisses“ wie Arbeitslosigkeit, Behinderung, Sucht, Obdachlosigkeit, Schwangerschaft oder Scheidung. Ein niedriges Einkommen stellt in diesem Sinne kein soziales Ereignis dar. Eine vorübergehende oder partielle Erwerbsminderung stellt auch kein grundsätzliches Ausschlusskriterium für den Bezug von Sozialhilfe (Kontanthjælp) bzw. von der in der Leistungshöhe wesentlich geringeren Starthaelp dar. Starthaelp wird seit 2002 an Personen mit Migrationshintergrund ausbezahlt, die ihren Wohnsitz in den letzten 7 Jahren nicht in Dänemark hatten.

Schweden hatte 2005 mit 4,7% einen höheren Anteil an Sozialhilfeempfänger als Dänemark und die Niederlande. In Schweden waren 2004 rd. 40 Prozent der Sozialhilfeempfänger arbeitslos gemeldet, ein Viertel befand sich in Maßnahmen. Rund ein Drittel aller Sozialhilfeempfänger waren länger als 10 Monate im Jahr im „Ekonomiskt bistånd“ (SOU, 2007). In Schweden gilt die Sozialhilfe nach wie vor als „Last resort“ für bedürftige Erwerbslose, die keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosengeld oder Aktivitätsunterstützung haben. Das schwedische Sozialhilfegesetz ist als ein Rahmengesetz konstruiert, dessen Interpretation und Umsetzung den Kommunen überlassen bleibt. Arbeitsfähige Hilfeempfänger müssen dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stehen und bei der Arbeitsverwaltung registriert sein. Von der Arbeitssuche ausgenommen sind aber nicht nur Alleinerziehende mit kleinen Kindern, neu angekommene Immigranten, Kranke und Invalide, sondern auch „arbeitsmarktferne“ Sozialhilfeempfänger, wenn deren Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt von den Kommunen als gering eingestuft werden.

Die Kommunen haben somit einen weitgehenden Entscheidungsfreiraum darüber, ob Hilfeempfänger als arbeitsmarktnah eingestuft werden und an einer nationalen oder kommunalen Aktivierungsmaßnahme teilnehmen können und sollen.

In den **USA** ist der Anteil der TANF- Bezieher (Temporary Assistance to Needy Families) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter am geringsten. In Abbildung 1 sind nur TANF- Bezieher erfasst. Es gibt aber außer dieser zeitlich befristeten Hilfeleistung für Alleinerziehende und Familien mit Kindern noch eine Reihe anderer bedürftigkeitsgeprüfter Hilfeleistungen (Wohngeld, Lebensmittelkarten oder eine medizinische Grundversorgung), die je nach Bedürftigkeit zeitlich und individuell differieren und deshalb nicht in Abbildung 2 erfasst sind.

Die von den Bundesstaaten verwalteten Hilfeleistungen sind stärker als in den europäischen Ländern vom System der Arbeitslosenversicherung getrennt. TANF-Bezieher sind nicht automatisch arbeitslos gemeldet. Anders als in Europa stand in den USA Mitte der 1990er Jahre folglich die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und die Reduzierung entsprechend hoher Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik nicht im Mittelpunkt von Sozialreformen. Für die Bezieher von beitragsfinanziertem Arbeitslosengeld änderte sich praktisch wenig. Weitreichende Reformen betrafen in erster Linie bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen. PROWA (Personal Responsibility and Work Opportunity Act) stellt das erste bundesstaatenübergreifende Sozialhilfegesetz in der US-amerikanischen Geschichte dar. Landesweit wurde die individuelle Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfe aufgehoben und alle bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen konsequent auf die Annahme einer Erwerbstätigkeit umgestellt. Bezieher von TANF und anderen bedürftigkeitsgeprüften Leistungen unterliegen strengen Aktivierungsaufgaben.

3.2 Soziodemographische Merkmale

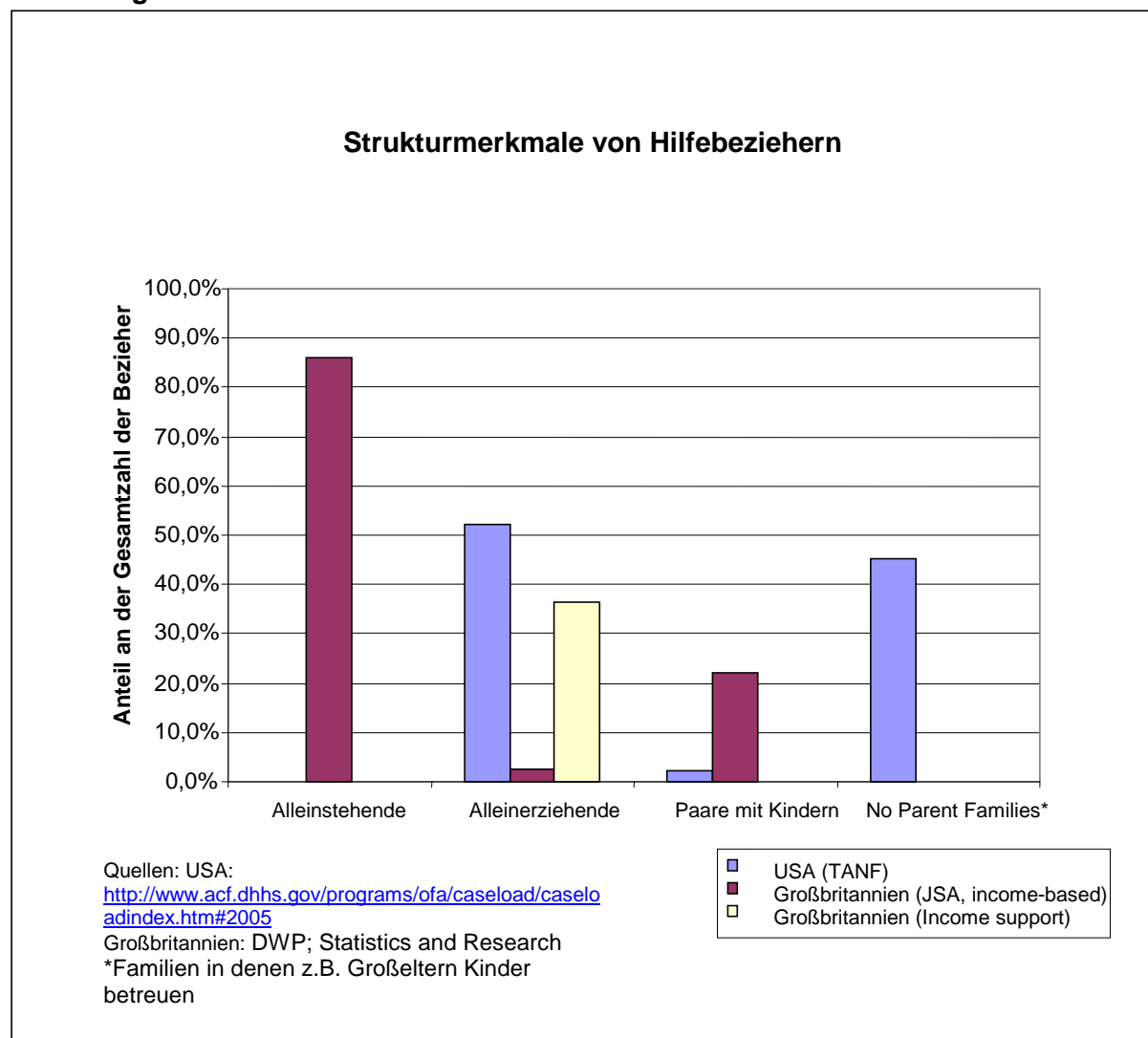
In allen europäischen Ländern, auch in Großbritannien, stellen Alleinstehende die größte Gruppe unter den Hilfebeziehern dar. In Großbritannien ist jedoch die Gruppe der Alleinerziehenden mit einem Anteil von knapp 40 Prozent an allen Hilfebeziehern (IS und JSA) höher als in den anderen europäischen Vergleichsländern. Auffallend ist, dass sich die meisten Alleinerziehenden mit Kindern unter 16 Jahren, die ein Wahlrecht zwischen dem Bezug der „bedingungslosen“ Sozialhilfe (IS) oder der „aktivierungspflichtigen“ Arbeitslosenhilfe (JSA) haben, sich für die Sozialhilfe entscheiden (s. Abbildung 3).

In den meisten europäischen Ländern sind Migranten überproportional unter den Sozialhilfeempfängern vertreten. In den Niederlanden waren 52 Prozent der Sozialhilfebezieher im Jahr 2003 Ausländer. Davon kamen rd. 80 Prozent aus Staaten außerhalb Europas und der USA.

In größeren Kommunen wie Rotterdam stellen Migranten aus nicht westlichen Ländern mit 90 Prozent den größten Anteil an den Sozialhilfeempfängern. In Schweden befinden sich insbesondere nicht-westliche Migranten überdurchschnittlich lange im Sozialhilfebezug (Andrén, 2007). In Deutschland sind knapp 50 Prozent der Hilfebezieher Ausländer (BA, 2008).

In den USA stellen definitionsgemäß Alleinerziehende die TANF- Zielgruppe dar (s. Abbildung 3). Auffallend ist der hohe Anteil von Teenagereltern- Haushalten, die unter Aufsicht von Erwachsenen stehen (no parent families). Zwischen 1992 und 2002 ist der Anteil von ethnischen Minderheiten und Schwarzen unter den TANF-Beziehern von 60 Prozent auf 70 Prozent gestiegen (DHH, 2006).

Abbildung 3: Hilfebezieher in USA und Großbritannien



In allen Ländern sind somit vor allem arbeitsmarktpolitische Problemgruppen (Migranten, Alleinerziehende, Jugendliche) in den Grundsicherungssystemen anzutreffen. Im Unterschied zu den Vergleichsländern ist jedoch hierzulande aufgrund der umfassenden Reichweite des SGB II der Personenkreis der Hilfebedürftigen heterogener. Dies zeigt sich beispielsweise in Bezug auf das Qualifikationsniveau. Knapp 30 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen verfügen zwar über keinen Berufsabschluss, aber immerhin knapp 44 Prozent haben eine Lehre oder schulische Berufsausbildung abgeschlossen, weitere 12 Prozent befinden sich noch in Ausbildung, gut 8 Prozent verfügen sogar über einen Hochschulabschluss (BA, 2008).

4 Zielsetzungen von Grundsicherungsreformen

Alle Vergleichsländer haben im Lauf des vergangenen Jahrzehnts mehr oder weniger weitreichende Reformen zur Umgestaltung ihrer Mindestsicherungssysteme durchgeführt. Meist spielte dabei ein ganzes Bündel von Reformzielen eine Rolle. Der gemeinsame Nenner von Reformen an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik besteht aber in der Erkenntnis, dass Hilfesysteme sowohl armutsfest als auch beschäftigungsfreundlich ausgestaltet werden müssen. In allen Ländern steht das Ziel der Armutsvermeidung jedoch an erster Stelle. Übereinstimmend wird in allen Ländern Aktivierung im Sinne der Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung als der beste Weg zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit gesehen.

Trotz dieses gemeinsamen Nenners gibt es Unterschiede in Bezug auf weitere Zielsetzungen. So war und ist in Deutschland mit Hartz IV die Hoffnung verbunden, durch „Fördern und Fordern“ Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. In den USA spielte diese Zielsetzung bei der Welfare Reform von 1996 schon deshalb keine Rolle, weil Hilfeempfänger i.d.R. gar nicht arbeitslos gemeldet sind. In den Vereinigten Staaten führte vielmehr die Erkenntnis, dass immer mehr Menschen dauerhaft von Transferleistungen abhängig wurden („Benefit dependency“) zu radikalen Veränderungen im Bereich der Hilfeleistungen. Der Bezug von Sozialhilfe sollte künftig nur eine kurzfristige Übergangsphase aber „keine Lebensweise“ mehr darstellen. In den skandinavischen Ländern, Großbritannien und in den Niederlanden stand die Bekämpfung offener Arbeitslosigkeit zwar Mitte der 1990er Jahre noch im Vordergrund, nicht mehr jedoch bei den Sozialhilfereformen der letzten Jahre.

Ansätze, die Menschen aus dem Hilfebezug wieder in Arbeit bringen sollen, sind zumindest in Europa nicht gänzlich neu. In allen Vergleichsländern wurden bereits seit den siebziger Jahren partielle Reformen unternommen. Auch im deutschen Sozialhilferecht gab es mit der „Hilfe zur Arbeit“ einen auf Reintegration in Erwerbsarbeit ausgerichteten Ansatz, der jedoch die angestrebten Ziele nicht erreichte. Erst die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen ab Mitte der 1990er Jahre werden deshalb als „Paradigmenwechsel“ bezeichnet, der den Wandel von einem fürsorgenden zu einem aktivierenden Sozialstaat charakterisiert (Dingeldey, 2006).

Der Paradigmenwechsel werde, so die Analysen, insbesondere im Wandel einer de-kommodifizierenden hin zu einer re-kommodifizierenden Sozialpolitik⁴ sichtbar. Im aktivierenden Sozialstaat steht normativ nicht mehr die Befreiung von Arbeitszwang im Vordergrund, sondern die Gewährleistung (*enabling*) der Teilhabe der Bürger in Markt, Staat und Gemeinschaft. Integration durch Arbeitsmarktpartizipation steht dabei in einem Begründungszusammenhang, der das Ziel verfolgt, den Widerspruch von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Rahmen eines aktivierenden Sozialstaates aufzuheben.

Der Aktivierungsdiskurs wurde und wird nach wie vor (z.B. aktuell in Schweden) von der US-amerikanischen Sozialhilfereform (1996) und in den letzten Jahren auch von der britischen Welfare-to-Work-Politik geprägt. Reformansätze und Reform Erfahrungen einzelner Länder werden von anderen wahrgenommen und vor dem Hintergrund nationaler Problemstellungen und Diskurse reflektiert. Im Schröder-Blair-Papier von 1999 wird die Idee der „Aktivierung statt Alimentierung“ als Umwandlung des „Sicherheitsnetzes aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung“ formuliert. Einkommenssubventionierung sollte nicht dauerhaft, sondern nur als Überbrückungshilfe angeboten werden. Aktivierung statt passiver Alimentierung soll sowohl Armut vermeiden als auch gesellschaftliche Teilhabe durch Integration in den Arbeitsmarkt herstellen. Der Förderung des Wiedereintritts ins Erwerbsleben, etwa über aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, sollte der Vorzug gegenüber passiven Leistungen gegeben werden, da so der sozialen Ausgrenzung am besten entgegenwirkt wird. Der Vorschlag basiert auf der Feststellung, dass Arbeitslosigkeit die wichtigste Einzelursache für Armut ist und Beschäftigung deshalb die beste Garantie gegen soziale Ausgrenzung darstellt (Förster/ Mira d'Ercole, 2005).

Der Prozess des Austausches von Erkenntnissen und Erfahrungen wird durch internationale und supranationale Organisationen wie der OECD und der EU befördert. Im Gegensatz zu den OECD-Empfehlungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik (1994, 2001, 2005b) oder zu den EU-Beschäftigungsleitlinien, gibt es im Hinblick auf die Grundsicherungssysteme allerdings weniger gesicherte Erkenntnisse, da

⁴ Mit dem Begriff „De-Kommodifizierung“ verbinden Sozialwissenschaftler eine wichtige zivilisatorische Errungenschaft der Nachkriegsära. Gemeint ist damit, die Möglichkeit ein Leben frei von Erwerbszwang mittels staatlicher Transfers (Alimentierung) zu führen. Demgegenüber wird im aktivierenden Sozialstaat Freiheit als Unabhängigkeit von einem vielfach als „bevormundend“ apostrophierten Sozialstaat definiert, die gerade in einer wieder verstärkten Marktabhängigkeit der menschlichen Arbeitskraft ihren gesellschaftlichen Ausdruck finden soll („Re-Kommodifizierung“).

diese Systeme in den einzelnen Ländern eine viel größere Heterogenität aufweisen. Zudem stehen – wie bereits erwähnt - kaum international harmonisierte Daten zur Verfügung. Auch Daten auf nationaler Ebene gibt es nur in eingeschränktem Umfang und eingeschränkter Güte (s. hierzu auch Fromm und Sproß, 2008).

4.1 Existenzsicherung

Hilfesysteme, die den Lebensunterhalt von Bedürftigen sichern und Armut vermeiden sollen, knüpfen die Gewährung steuerfinanzierter Transfers an Bedürftigkeit oder an niedrige Einkommen. Die in den meisten europäischen Ländern gewährleisteten Transfers in Form von Arbeits- und Sozialhilfe, Wohngeld und Familienbeihilfen garantieren ein staatlich festgelegtes Existenzminimum (s. Kasten „*Mindestsicherungssysteme im Vergleich*“). Die Gewährung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung, die sich an einem festgelegten Existenzminimum orientiert, impliziert, dass auch niedrige Einkommen oder andere Transfers unterhalb der festgelegten Schwelle auf das Existenzminimumsniveau aufgestockt werden. Damit stellt eine bedarfsorientierte Mindestsicherung faktisch auch ein Grundeinkommen für erwerbstätige Niedriglohnbezieher dar.

Mindestsicherungsleistungen sind i. d. R. bedürftigkeitsgeprüft und steuerfinanziert. Bedürftigkeitsgeprüft heißt, dass das Haushaltseinkommen einen festgelegten Schwellenwert (Existenzminimum) unterschreiten muss. Hilfeleistungen sind so bemessen, dass sie nachrangig gegenüber anderen privaten und öffentlichen Transfers und Einkommen sind und diese bis zum individuell garantierten Mindestbetrag aufstocken. Die Gewährung von Hilfeleistungen wird aber nicht nur vom Einkommen abhängig gemacht, sondern auch vom Vermögen. Vorhandenes Vermögen wird deshalb in unterschiedlicher Höhe auf das Haushaltseinkommen angerechnet.

Bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherungsleistungen sind i. d. R. bedarfsorientiert (Absicherung eines sozioökonomischen Existenzminimums) und werden in einem Auszahlungsbetrag gewährt. Dieser Auszahlungsbetrag errechnet sich aus altersabhängigen Regelsätzen für die einzelnen Haushaltsmitglieder und schließt Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunftskosten und Mehrbedarfe ein. Kostenlose medizinische Versorgung kommt hinzu. Allgemeine Familienleistungen wie Kinder- und Unterhaltsgeld werden zusätzlich gewährt oder angerechnet.

Die Höhe des soziokulturellen Existenzminimums orientiert sich üblicherweise an einem definierten Warenkorb (Schweden), den Konsumausgaben der unteren Ein-

kommensgruppen (Deutschland), der allgemeinen Lohnentwicklung (z.B. in Dänemark) oder dem Mindestlohn (Niederlande). In Dänemark und den Niederlanden sind die Leistungen steuer- und abgabenpflichtig. In Deutschland, Großbritannien und Schweden sind sie steuer- und abgabenfrei. In der Regel legt die nationale Regierung die Hilfeleistungen fest, so dass die lokalen Behörden wenig oder keinen Ermessensspielraum haben. In den Niederlanden und den USA gelten zentral vorgegebene Sätze als Orientierungswerte, die individuell oder regional angepasst werden können. So können in den Niederlanden beispielsweise die Kommunen Einzelpersonen bis zu 20 Prozent höhere Sätze ausbezahlen. Auch in Schweden können die Kommunen einen Teil der Sozialhilfeleistungen (Ausgaben für Essen und Kleidung), die sog. „Sozialhilfenorm“ dezentral festlegen.

Bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherungsleistungen werden solange gewährt, solange Hilfebedürftigkeit nicht überwunden ist; also im Grunde nach unbefristet. An dieser sozialpolitisch ausgerichteten Politik hat sich in den europäischen Vergleichsländern seit den 90er Jahren prinzipiell nichts geändert. In den USA gibt es dagegen keine generelle Leistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes für alle Bedürftige im europäischen Verständnis. Hilfeleistungen sind stark zielgruppenorientiert ausgerichtet. So gibt es Mindestsicherungsleistungen in Form von TANF (Temporary Assistance for Needy Families) nur für bedürftige Alleinerziehende und Familien mit Kindern. Zudem sind diese Leistungen zeitlich auf fünf Jahre im gesamten Lebensverlauf befristet. Für Alleinstehende oder Paare ohne Kinder gibt es bei Bedürftigkeit Einzelleistungen wie Essensmarken, Wohngeld, Zuschüsse zu Heizkosten oder einen zeitlich befristeten Anspruch auf medizinische Leistungen (Medicaid). Alle Fürsorgeleistungen sind bedürftigkeitsgeprüft.

Mindestsicherungssysteme im Vergleich

Ein Vergleich der monatlichen Mindestleistungen (Fallbeispiele mit Regelsätzen einschließlich Wohnkosten und Familienleistungen für Personen ohne sonst. Einkommen zum 1.1. 2006; ohne Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten) zeigt, dass sich die Höhe der Leistungen in den Nachbarländern nicht wesentlich von den deutschen ALG II- Sätzen unterscheiden. Nur in Dänemark und Großbritannien (!) sind sie über alle Haushaltstypen hinweg höher, in Schweden deutlich niedriger.

Tabelle 2: Mindestsicherungssysteme im Vergleich

	Single	Alleinerziehende mit 1 Kind	Paar mit 2 Kindern
Deutschland (ALG II)	676	1.107	1.597
Dänemark¹	704	1.230	2.000
Großbritannien	704	1.124	1.690
Niederlande²	517	800	1.142
Schweden	364	582	1.084
USA³ TANF (2002) Exemplarisch : - Kalifornien - Texas Food Stamps - Kalifornien	<hr/> 96€ Alleinstehende 177€ bei 2 Personen	HH mit 3 Personen 679 US \$ 201 US \$	

¹ Dänemark (Kontrahelp): Nettobeträge bei einem fiktiven Steuersatz von 40%; In Dänemark zahlen auch Sozialhilfeempfänger Steuern. Es gibt einen Höchstbetrag für Alleinstehende und verheiratete Paare (z. Zt. 11.625 DKK brutto), der nach 6 Monaten wirksam wird. Der steuerliche Grundfreibetrag entspricht in Dänemark etwa einem Drittel der Sozialhilfe eines Alleinstehenden. Oberhalb dieser Schwelle werden die Einkommen in drei Stufen zwischen 38,8 und 53,8 Prozent besteuert.

² Niederlande (WWB): Netto-Standardsatz ohne Familienleistungen; Gemeinden können individuell Zusatzleistungen bis zu 20% des Mindestlohns gewähren; max. Zulage bis 228 € für Alleinerziehende und Alleinlebende;

³ In USA besteht das Mindestsicherungssystem aus der Familienbeihilfe TANF und der ergänzenden nationalen Ernährungshilfe (Food Stamps); Kosten einer medizinischen Behandlung werden nur in Notfällen durch Medicaid übernommen; je nach Bundesstaat werden Wohngeld und ein Zuschuss zu den Heizkosten gewährt

Quelle: Berechnungen in MISSOC, 2006; DHHS 2006

Ob Grundsicherungsleistungen auch tatsächlich Armut vermeiden, hängt in erster Linie von der Definition von Armut ab. Auf EU-Ebene hat man sich geeinigt, die Armutsgefährdungsgrenze bei 60 Prozent des nationalen Medians der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen zu setzen. Relative Einkommensarmut wurde bei 50 Prozent und Armut bei 40 Prozent des Medianseinkommens festgelegt. Dabei erfolgt die Gewichtung der Haushaltseinkommen mit einer Äquivalenzskala, die den Bedarfszuwachs durch weitere Haushaltsmitglieder bewertet (sog. neue OECD-Skala).

Das im SGB II (ALG II) und SGB XII (Sozialhilfe) verankerte soziokulturelle Existenzminimum geht jedoch nicht von dieser Armutsgrenze sondern vom Ansatz eines individualisierten Grenzwertes (Bedürftigkeitsgrenze) aus. Sozialhilfe und ALG II sichern bei normalen Wohnkosten ein Einkommen, das bei etwa 54 Prozent des mittleren Einkommens, also knapp unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze von 60 Prozent, liegt. Berechnungen von Grenzwerten für verschiedene Familientypen (mit und ohne Ausschöpfung des maximalen Freibetrages bei Erwerbstätigkeit) zeigen jedoch auch, dass die gesetzlichen Bedürftigkeitsgrenzen bei Familien nicht generell unter der empirisch abgeleiteten relativen Armutsgrenze (OECD- Skala) liegen. Bei Alleinerziehenden fällt die gesetzliche Grenze im Falle von Erwerbstätigkeit sogar deutlich höher aus (vgl. Becker, 2008).

Daten aus der Europäischen Haushaltsbefragung (Destatis, 2008) zeigen, dass die Armutsgefährdungsquoten in den europäischen Vergleichsländern relativ nahe beieinander liegen. Gemessen als Anteil an der Gesamtbevölkerung und nach Sozialtransfers war diese Quote in den Niederlanden im Jahr 2005 mit 10 Prozent am geringsten. In Dänemark und Schweden betrug sie 12 Prozent und in Deutschland 13 Prozent. Am höchsten war sie mit 19 Prozent in Großbritannien. Die relative Verringerung des Armutsrisikos durch Sozialleistungen war in Schweden mit 58,6 Prozent am höchsten, gefolgt von Dänemark mit 57,1 Prozent, den Niederlanden mit 52,4 Prozent, Deutschland mit 50 Prozent und Großbritannien mit 36,4 Prozent.

Das Einkommensarmutsrisiko ist in Deutschland laut den Ergebnissen des EU-SILC zwischen 2004 und 2005 von 12 Prozent auf 13 Prozent gestiegen. Dies kann u .a. mit niedrigeren Lohnersatzleistungen beim Bezug von ALG II im Vergleich zur früheren Arbeitslosenhilfe erklärt werden. Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende wurden rd. 2 Millionen Arbeitslosenhilfeempfänger auf Sozialhilfeniveau herabgestuft (vgl. hierzu auch Grabka und Frick, 2008).

4.2 Reintegration in Arbeit

Um Hilfesysteme nicht nur armutsfest, sondern auch beschäftigungsfreundlich zu gestalten, ist den Hilfeempfängern ein umfassender Zugang zu Arbeitsvermittlung, Qualifizierung und Förderung zu gewähren. Auf Aktivierung ausgerichtete Grundsicherungssysteme zeichnen sich dadurch aus, dass sie jenseits der bloßen versorgungslogischen Gewährung von Hilfeleistungen im Sinne der Aktivierungslogik auch Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt vorsehen, um Beschäftigungsbarrieren zu überwinden, die bei einem Gutteil der Betroffenen mit Arbeitsmarktfremde bzw. fehlender oder geringer Beschäftigungsfähigkeit (Employability) identifiziert wird. Die politische Herausforderung besteht darin, Hilfesysteme so zu gestalten, dass erwerbsfähige Personen nur vorübergehend hilfebedürftig sind. Damit rücken Fragen der Dynamik von Bildung, Verfestigung und Überwindung von Arbeitsmarktfremde und Hilfebedürftigkeit mit ins Zentrum eines Policy-Mix aus materieller Versorgung und Aktivierung zur Aufnahme existenzsichernder Erwerbsarbeit.

Andererseits muss sich die Aufnahme einer Erwerbsarbeit "lohnend" („Make work pay“). Aus der gleichzeitigen Zielsetzung von materieller Existenzsicherung im Haushaltskontext und Arbeitsmarktintegration erwachsen i. d. R. aber Zielkonflikte. Insbesondere für gering qualifizierte Hilfebezieher mit geringem Verdienstpotezial sind die Arbeitsanreize – zumindest aus einer finanziellen Perspektive – gering. Die Höhe der gesamten Transferleistung entspricht häufig einem für die Arbeitslosen kaum erzielbaren Marktlohn. Der Verbleib im Transfersystem kann deshalb durchaus rational sein. Dies gilt insbesondere auch für größere Haushalte (Bedarfsgemeinschaften mit Kindern), in denen jedes Haushaltsmitglied einen individuellen Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen erwirbt.

Wenn das Einkommen aus der Erwerbsarbeit die Sozialleistung nicht ausreichend übersteigt, d. h. wenn der Lohnabstand relativ gering ist, werden die Betroffenen kaum eine Arbeit aufnehmen („Sozialhilfe oder Armutsfalle“)⁵. Im Fall von Grund- oder Mindestsicherungsleistungen kommt es insbesondere dann zur „Sozialhilfefalle“, wenn der Lohnabstand zwischen erzielbarem Netto-Marktlohn und soziokulturellem Existenzminimum (Sozialhilfe bzw. Grundsicherung) zu gering ist.

⁵ Sog. Anreizfallen, also Arbeitslosigkeits-, Sozialhilfe und Niedriglohnfallen, sind in der ökonomischen Theorie ein wichtiger Erklärungsansatz für die hohe strukturelle Unterbeschäftigung in vielen OECD-Ländern. Aktivierungspolitik stellt in diesem Kontext in erster Linie ein Instrument zur Verringerung der Fehlanreize von relativ großzügigen und unbefristet gewährten (Grundsicherung) Sozialleistungen dar.

Deshalb empfiehlt beispielsweise der Rat der Europäischen Union allen EU-Mitgliedsländern, durch geeignete Anreize, Arbeit attraktiver als Sozialleistungen zu machen, damit sichergestellt werden kann, dass Arbeit und die diesbezüglichen Veränderungen sich auszahlen (Rat der EU 2007). Dieser Argumentation folgend haben die USA und Großbritannien bereits in den 1990er Jahren den effektiven Grenzsteuersatz durch Einkommenssubventionen in Form von Steuergutschriften zum Teil deutlich gesenkt.

Bei der Anrechnung eigenen Einkommens auf Mindestsicherungsleistungen ist zu beachten, dass Hilfeleistungen i. d. R. mit zunehmendem Erwerbseinkommen reduziert werden. Ein eigener Verdienst durch Aufnahme von Arbeit kann – je nach Höhe des Anrechnungssatzes (Transferentzugsrate) und der Abgabenlast durch Steuern und Sozialbeiträge – das (Haushalts-)Nettoeinkommen nur zu einem Bruchteil erhöhen. Deshalb gewähren alle Vergleichsländer erwerbstätigen Hilfeempfängern Freibeträge, um den Arbeitsanreiz zu erhöhen. Als Maßstab für die Berechnung von Arbeitsanreizen wird international die Grenzbelastung des zusätzlich verdienten Einkommens, die „effektive Grenzsteuerrate“ (Marginal Tax Rate-METR) verwendet. Sie zeigt an, wie viel Prozent des Lohnzuwachses an der jeweiligen Einkommensposition „weggesteuert“ wird und gibt Auskunft darüber, ob die Arbeitsanreize hinreichend groß sind, wenn nach Arbeitsaufnahme oder bei Ausdehnung der Arbeitszeit das verfügbare Nettoeinkommen nur wenig höher ausfällt als zuvor ohne Arbeit oder mit (geringfügiger) Teilzeitarbeit. Je geringer die METR im Fall einer Arbeitsaufnahme ist, desto größer die Chance, der Sozialhilfe- oder Armutsfalle zu entkommen (Carone und Salomöki, 2005).

Ein Vergleich der Grenzsteuerraten beim Übergang von Sozialhilfe in Beschäftigung zeigt, dass die Grenzsteuerraten nur in den USA, einem Land mit einem wenig ausgebauten Mindestsicherungssystem, über alle Haushaltstypen hinweg deutlich niedriger sind als in den europäischen Vergleichsländern (s. Kasten „*Mindestsicherung und Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich*“). Die große Herausforderung an die Ausgestaltung von Sozialschutzsystemen, insbesondere an Mindestsicherungssysteme, besteht deshalb in allen Ländern gleichermaßen darin, diesen Zielkonflikt zu lösen (s. Brücker und Konle-Seidl, 2007).

Grenzsteuerraten beim Übergang von Sozialhilfe in Beschäftigung

In Tabelle 3 sind die effektiven Grenzsteuerraten (METR) für verschiedene Familien- und Verdienstkombinationen in den Vergleichsländern im Jahr 2003 (noch vor „Hartz IV“) dargestellt.

Tabelle 3: Mindestsicherung und Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich

- Transferentzug beim Bezug von 50% und 67% des Durchschnittslohnes (2003)

Land	Alleinstehende		Alleinerziehende mit 2 Kindern		Familie mit 1 Verdiener und 2 Kindern	
	50%	67%	50%	67%	50%	67%
Dänemark	90	81	94	81	72	79
Deutschland	89	81	89	86	89	77
Großbritannien	79	71	50	60	66	70
Niederlande	93	86	84	81	93	89
Schweden	98	82	65	63	100	100
USA ¹	29	29	33	43	37	46

¹ Werte für die USA aus dem Jahr 2001/2002; Quelle: Carone und Salomäki (2005); OECD -Tax-Benefit-Modell

Während die effektiven Grenzsteuerraten für Singles mit Niedrigeinkommen in allen europäischen Ländern hoch sind, sinkt die METR in Großbritannien für Familien mit Kindern und insbesondere für Alleinerziehende aufgrund der Steuergutschrift (Working Tax Credit). In Dänemark, Deutschland und den Niederlanden lagen die Grenzsteuerraten auch bei Alleinerziehenden 2003 über 80 Prozent, d.h. von einem eigenen Verdienst bleibt weniger als ein Fünftel übrig. Mehr als vier Fünftel werden auf die Transferleistung angerechnet. Der Vergleich der Wirkung einzelner Komponenten auf die effektive Grenzsteuerrate beim Wechsel aus dem Hilfebezug in Beschäftigung zeigt für verschiedene Verdienst- und Familienkombination, dass die Grenzbelastungen v. a. bei der Mindestsicherung, dem Wohngeld und den Familienleistungen durch den Transferentzug bei steigendem Einkommen entstehen und weniger durch Steuer- und Sozialabgaben.

Nach der SGB II-Reform bestehen in Deutschland aufgrund verbesserter Freibetragsregelungen beim Arbeitslosengeld II die früher in der Sozialhilfe über einen breiten Einkommensbereich bestehende Grenzbelastung von 100 Prozent nicht mehr⁶. Aber trotz großzügigerer Hinzuverdienstregelungen ist es nicht gelungen, die „Inaktivitätsfalle“, insbesondere in Verbindung mit einer „Minijob und Teilzeitfalle“ zu überwinden. Im Dezember 2007 waren laut BA-Statistik 54 Prozent der erwerbstätigen Hilfebedürftigen Minijobber. Die hohe Zahl von „Aufstockern“ mit geringfügiger Beschäftigung signalisiert somit weiteren Handlungsbedarf.

Vergleichsstudien, die die Anreize im Niedriglohnbereich im Ländervergleich detailliert untersuchen (z. B. Kaltenborn et al. 2005), kommen zu dem wenig überraschenden Ergebnis, dass es trotz unterschiedlicher Hinzuverdienstregelungen und Kombilöhne in keinem der europäischen Länder mit existenzsichernden Hilfeleistungen gelungen ist, über alle Einkommensbereiche hinweg deutliche monetäre Arbeitsanreize zu setzen. Der Vergleich mit den USA macht deutlich, dass ohne normative Grundlagen letztlich keine Gestaltungsvorschläge entwickelt werden können. Die entscheidende Frage, wie sich Arbeitsanreize ohne generelle Senkung des Grundsicherungsniveaus dennoch erhöhen lassen, bleibt deshalb in allen europäischen Ländern äußerst aktuell.

4.3 Neuordnung von Organisationsstrukturen (Governance)

Eine stärkere Verknüpfung von Fürsorgeleistungen mit dem Beschäftigungssystem hat in allen Vergleichsländern zu einer Neuordnung der „Governance“ von Arbeitsmarkt- und Sozialdienstleistungen geführt. Diese Neuordnung betrifft zum einen die Steuerung und Regelung der Leistungserbringung zwischen verschiedenen territorialen Einheiten (vertikale Koordination), zum anderen die Koordination von Akteursnetzwerken und schließlich auch die Integration von verschiedener Arbeitsmarktdienstleistungen (Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, arbeitsmarktpolitische und soziale Dienstleistungen), die als horizontale Koordination bezeichnet werden kann (Konle-Seidl, 2008).

⁶ Die Hinzuverdienstregelungen im SGB II sehen vor, dass ein Nettoeinkommen von unter 100€ nicht auf die Grundsicherung angerechnet wird. Zwischen 100 € und 800€ werden 80 Prozent und für Alleinstehende und Paare werden zwischen 800€ und 1.200€ 90 Prozent angerechnet. Für Alleinstehende und Paare mit Kindern erhöht sich diese Hinzuverdienstgrenze auf 1.500€.

Vertikale Koordination zwischen zentraler und lokaler Ebene

Im Hinblick auf die vertikale Koordination spielt das Verhältnis zwischen der Grundsicherung einerseits und den primären Institutionen der Arbeitsmarktpolitik, also Arbeitslosenversicherung und staatliche Arbeitsverwaltung eine wichtige Rolle. Mit Ausnahme von Großbritannien besteht in allen Vergleichsländern ein Nebeneinander dieser Institutionen. Dieses Nebeneinander ist jedoch meist mit ineffektiven Doppelstrukturen verbunden, die nicht selten zu den bekannten „Verschiebebahnhöfe“ zwischen den verschiedenen Systemen führen. In allen Ländern gehen Reformen in der Grundsicherung deshalb mit der Neuordnung von Regelungsstrukturen, die den operativen und strategischen Handlungsspielraum der Akteure auf zentraler und lokaler Ebene beeinflussen, einher.

Alle Vergleichsländer, die auf eine stärker aktivierende Sozialpolitik setzen, sehen sich vor die Herausforderung gestellt, die Notwendigkeit zentraler Vorgaben mit den erforderlichen dezentralen Entscheidungsspielräumen einer kommunalen bzw. föderalen Umsetzung zu verknüpfen (vertikale Koordination). Im Ländervergleich zeigen sich je nach Ausgangslage unterschiedliche Lösungsansätze, die aber auch gemeinsame Merkmale aufweisen. Insbesondere in Ländern mit einer langen kommunalen Tradition in der Sozialhilfe wurden Entscheidungs-, Durchführung,- und Finanzierungskompetenzen⁷ zwischen kommunaler und zentralstaatlicher Ebene neu geordnet. In föderalen Staaten wie Deutschland oder den USA sind auch die Länder bzw. Bundesstaaten als dritte Ebene in die Neuordnung einbezogen.

Die Herausforderung auf politischer Ebene besteht folglich darin, Mechanismen zu entwickeln, die die lokalen Einheiten dazu veranlassen, gesetzliche Vorgaben und nationale Zielsetzungen effektiv und effizient umzusetzen ohne eine ortsnahe und flexible Leistungserbringung zu behindern.

⁷ Die Entscheidungskompetenz beinhaltet Planungs-, Gesetzgebung, - und Kontrollkompetenz, und ist das Recht, über die Art der Aufgabenerfüllung in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu bestimmen. Unter Durchführungskompetenz versteht man das Recht zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Finanzierungskompetenz ist die Pflicht, die durch eine öffentliche Aufgabe verursachten Ausgaben zu tragen. Nach dem Grundsatz der Konnexität folgt die Finanzierungskompetenz (Ausgabenverteilung) der Entscheidungs- und Durchführungskompetenz (Aufgabenverteilung).

Für eine stärkere Kommunalisierung von Eingliederungsleistungen spricht, dass die Kommunen i. d. R. die größte Nähe zu ortsnahen, personenbezogenen Dienstleistungen haben und damit zu einem Marktsegment, in das die Problemgruppen unter den Hilfebedürftigen am ehesten integriert werden können. Andererseits erfordert eine stärkere Verknüpfung der Fürsorge mit dem Beschäftigungssystem auch mehr spezifische Kenntnisse im Bereich der Arbeitsvermittlung und auch mehr Ressourcen. Eine unterschiedliche Finanzkraft von Kommunen bzw. Regionen erfordert deshalb eine stärkere Beteiligung der zentralen Ebene an den Kosten der Grundsicherung. Ein wirtschaftlicher Umgang mit öffentlichen Mitteln erfordert nach den Grundsätzen öffentlicher Verwaltung aber wiederum, dass Durchführungs- und Finanzverantwortung zusammenfallen (Responsibility). Zudem ist ein bestimmtes Maß an Einheitlichkeit und Leistungsstandards für die Betroffenen zu gewährleisten, ohne die gewünschte lokale Gestaltungsfreiheit und die spezifischen auf kommunaler Ebene vorhandenen Kompetenzen einzuschränken.

Horizontale Koordination von Arbeitsmarktdienstleistungen

Nach den Erfahrungen der OECD ist die Integration verschiedener Dienstleistungen (Leistungsgewährung, Betreuung und Vermittlung) in einheitlichen Anlaufstellen („One-Stop-Shops“) eine effizientere Form der Leistungserbringung als eine nach verschiedenen Funktionen getrennte Form (OECD 1994, 2001). In allen Ländern ist eine Entwicklung der Grundsicherungsagenturen hin zu Anbietern von integrierten Dienstleistungen festzustellen. Dabei stellt das Fallmanagement das Herzstück des Dienstleistungsansatzes dar. Fallmanager sehen sich aber auch einem grundsätzlichen Dilemma ausgesetzt, einerseits den Bedürfnissen der Betroffenen gerecht zu werden und andererseits Hilfebezieher bei Nichteinhaltung von Regelungen und Abmachungen zu sanktionieren (Meyers et al. 1996).

Neben der Integration einzelner Dienstleistungen (horizontale Koordination) wird von der OECD auch ein einheitlicher Zugang zu unterschiedlichen Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie Erwerbsunfähigkeitsleistungen im Sinne eines „Single Gateway“ empfohlen. Die Organisation der Hilfe „aus einer Hand“ und „unter einem Dach“ ist nicht nur im Sinne des Förderns und Forderns prinzipiell wirksamer, sondern wird zudem den Bedürfnissen der Klientel besser gerecht.

Neustrukturierung von Akteursnetzwerken

In weiten Teilen folgen die reformierten Hilfesysteme der „Governance“- Steuerungslogik, das heißt die Regelungen des Gesetzgebers setzen die Mitwirkung und Einflussnahme weiterer Akteure voraus, wodurch komplexe Koordinationsmechanismen zwischen den Akteuren notwendig werden, beispielsweise lokal auszuhandelnde Verträge mit Arbeitgebern, Wohlfahrtsverbänden oder privaten Dienstleistern. Auch die Hilfeempfänger selbst sind durch das Zusammenspiel neu strukturierter Akteursnetzwerke stärker in die „Governance“ des neuen Systems eingebunden. Zudem fordert das Aktivierungsparadigma eine aktivere Rolle seitens der Betroffenen ein. Das Verhältnis von Hilfeförderung und Hilfebezug ist stärker vertragsförmig orientiert. In allen Ländern setzt beispielsweise die verpflichtend abzuschließende Eingliederungsvereinbarung auf eine ausgehandelte Mitwirkung des Hilfebedürftigen bei der Re-Integration in den Arbeitsmarkt.

Die enge Koordination und Kooperation der Grundsicherungsagenturen mit weiteren relevanten Arbeitsmarktakteuren gilt als eine wichtige Determinante für den Erfolg von Eingliederungsstrategien. Diese Zusammenarbeit kann auf kooperativer oder wettbewerblicher, „quasi-marktlicher“ Basis erfolgen. In den Niederlanden und Dänemark - und künftig verstärkt auch in Großbritannien – erfährt die Einschaltung von Dritten („Contracting out“) auf wettbewerblicher Basis dabei eine wachsende Bedeutung. Wo Wettbewerbsstrukturen gefördert werden, ist jedoch nicht immer eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf langfristiger Basis möglich.

Organisationsreformen im Ländervergleich

In **Dänemark** wird mit der Zusammenlegung von staatlichen und kommunalen Jobzentren im Jahr 2007 eine ähnliche Zielsetzung wie mit der Gründung der Arbeitsgemeinschaften (ARGen) verfolgt, nämlich die Bündelung der Kompetenzen und Kapazitäten der staatlichen Arbeitsverwaltung und der Kommunen (s. Kasten „*Organisationsreform in Dänemark*“). In Dänemark wurde die dezentrale Ebene gestärkt, gleichzeitig haben jedoch auch zentralstaatliche Vorgaben durch gesetzliche Vorschriften, zentrale Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten und finanzielle Arrangements an Bedeutung gewonnen. Die Organisationsreform geht eindeutig in Richtung der von der OECD empfohlenen „zentralisierten Dezentralisierung“ (s. Kasten „*Organisationsreform in Dänemark*“).

Organisationsreform in Dänemark: „Zentralisierte Dezentralisierung“

In Dänemark ist nicht nur die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik traditionell stärker dezentralisiert, sondern der ganze öffentliche Sektor. Die Kommunen erreichen mit mehr als 50 Prozent aller Steuereinnahmen einen Spitzenwert innerhalb der OECD. Im Zuge der seit 1994 graduell durchgeführten Arbeitsmarktreformen haben jedoch zentralstaatliche Vorgaben und Kontrollmöglichkeiten auf der Basis gesetzlicher Vorschriften und finanzieller Arrangements an Bedeutung gewonnen. So wurde die Entscheidungskompetenz der Zentrale mit dem Gesetz über einen aktiven Beschäftigungseinsatz gestärkt (Thorgaard und Vinther, 2007).

Im Zuge der Gemeindereform im Jahr 2007 wurde die Zahl der Kommunen von 271 auf 98 und die Zahl der Regierungsbezirke von 14 auf 5 reduziert. Die dezentrale Ebene wurde insofern gestärkt, als dass den Kommunen im Rahmen der neuen Arbeitsteilung zwischen staatlicher und lokaler Ebene mehr Aufgaben übertragen wurden. Das Land wurde in vier Beschäftigungsregionen aufgeteilt und es wurden 91 gemeinsame Jobzentren geschaffen, in denen die staatliche Arbeitsverwaltung und die kommunale Sozialverwaltung in einer gemeinsamen Anlaufstelle - aber getrennt nach Anspruchsberechtigung - Arbeitslose betreuen. In 14 Pilotzentren („Experimentierklausel“) betreuen ausschließlich die Kommunen sowohl versicherte Arbeitslose als auch die Empfänger von Krankengeld und Sozialhilfe. Steuerung, Erfolgsmessung und Controlling in den 14 Pilotzentren erfolgt jedoch in gleicher Weise wie in den anderen Jobzentren. Der einzige Unterschied besteht darin, dass es nur einen (kommunalen) Geschäftsführer gibt, während in den anderen 78 Jobzentren zwei Geschäftsführer (staatlich und kommunal) tätig sind.

Allerdings ist in den Jobzentren die Vermittlung und Leistungsgewährung getrennt. Die Sozialhilfe wird nicht durch die Jobcenter ausbezahlt sondern von einer anderen lokalen Dienststelle. In Dänemark wird dies mit Erfahrungen einer effektiveren Umsetzung von Aktivierung begründet, da die ressourcenintensive Leistungsgewährung in den Jobzentren oft zu Lasten von Beratung und Vermittlung erfolgt.

Mit der Zusammenlegung der Jobzentren wurde auch der Planungs- und Steuerungsrahmen in der Arbeitsmarktpolitik grundlegend geändert. Vor 2007 schlossen die staatlichen Jobzentren mit dem Ministerium jährliche Zielvereinbarungen, während es in den Kommunen aufgrund fehlender einheitlicher Vorgaben eine große Bandbreite sozial- und arbeitsmarktpolitischer Praktiken gab. 2007 wurde der Planungs- und Steuerungsprozess für beide Systeme durch die Einführung eines wirkungsorientierten Steuerungssystems vereinheitlicht.

Der Prozess umfasst drei Ebenen. Auf der zentralen Ebene setzt der nationale Beschäftigungsrat die jährliche Ziele und Schwerpunkte. Diese werden in einer Vereinbarung zwischen regionalen Beschäftigungsräten und Ministerium weiter spezifiziert und von den lokalen Arbeitsmarkträten auf der dritten, der kommunalen Ebene ausformuliert. Die Kommunen sind verpflichtet, ihre Jahresplanung mit den lokalen Arbeitsmarkträten abzustimmen. Ihnen wird ein großer Freiraum bei Planung und Implementierung von Maßnahmen und Dienstleistungen eingeräumt, solange sie gute Ergebnisse vorweisen. Zum Zwecke des Leistungsmonitorings wurde mit www.jobindsats.dk ein landesweites Benchmarking Tool entwickelt, das einen transparenten und schnell verfügbaren Überblick über die Ergebnisse und Wirkungen aller kommunalen Maßnahmen gibt.

Die Planung für 2008 umfasst beispielsweise drei wirkungsorientierte Ziele. Ziel 1 betrifft den Rückgang von Arbeitslosen mit einer mehr als dreimonatigen Arbeitslosigkeitsdauer. Ziel 2 sieht vor, dass die Jobzentren sich speziell auf die Langzeitarbeitslosen (länger als ein Jahr Arbeitslosigkeit) und auf die Personengruppen, die in der Regierungsinitiative „Eine neue Chance für jeden“ vom Juli 2006 konzentrieren. Zielsetzung der Initiative ist ein höherer Prozentsatz an Sozialleistungsempfängern (insbesondere nicht-westlichen Migranten), die in einem Zweijahreszeitraum ihren Lebensunterhalt unabhängig von Sozialleistungen bestreiten können. Dazu sollen 25 Prozent der Zielgruppe eine Beschäftigung aufnehmen oder eine Weiterbildung machen, 15 Prozent der Zeit ihren Lebensunterhalt unabhängig von Leistungen bestreiten und 40 Prozent der Zeit in Aktivierungsmaßnahmen verbringen. Ziel 3 betrifft die Reduzierung der Arbeitslosenraten von unter 30 Jährigen (www.nychance.dk).

Die Finanzierung erfolgt in geteilter Trägerschaft zwischen Bund und Kommunen. Wird eine Sozialleistung rein passiv gewährt, übernimmt der Bund 35 Prozent der Ausgaben, bei einer aktiven oder aktivierenden Leistung sind es 65 Prozent. Durch diese zweckgebundene Mittelvergabe haben die Kommunen einen zusätzlichen finanziellen Anreiz, arbeitslosen Hilfebeziehern nicht einfach nur passive Leistungen zu gewähren, sondern sie zu aktivieren und möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Aufgrund der erst zum 1.1.2007 eingeführten neuen Struktur liegen allerdings noch keine belastbaren Ergebnisse zu den Auswirkungen der organisatorischen Veränderungen vor.

Auch In **Deutschland** wurde mit der Gründung der ARGE n der Versuch unternommen, Kompetenzen und Kapazitäten von Kommunen und staatlicher Arbeitsvermittlung zu bündeln. Gleichzeitig wurde aber auch eine zweigeteilte Struktur in der Betreuung von Arbeitslosen etabliert. Im Unterschied zu Dänemark erfolgt die Betreuung von Arbeitslosen je nach Anspruchsberechtigung (Rechtskreis SGB III bzw. Rechtskreis SGB II) in den Agenturen für Arbeit oder in den ARGE Jobzentren.

Die in Deutschland anzutreffende strikte Trennung der Finanzierung von SGB III-Leistungen durch Versicherungsbeiträge und von SGB II Leistungen aus dem Steuerebudget des Bundes und der Kommunen ist im europäischen Vergleich nicht nur ungewöhnlich, sondern stellt letztlich auch ein Hindernis auf dem Weg zu einer kohärenteren Aktivierungspolitik für alle Arbeitslosen dar. In Großbritannien, Schweden und Dänemark sind nicht nur die Hilfeleistungen sondern auch beitragsbezogene Leistungen und aktive Maßnahmen stärker steuerfinanziert, weshalb es dort weniger Barrieren hinsichtlich der Schaffung einheitlicher Betreuungsstrukturen für alle Arbeitslosen gibt.

In den **Niederlanden** wird seit mehr als einer Dekade in einem „Versuch und Irrtum“-Verfahren nach einer effizienteren Organisationsform gefahndet. Mit der Organisationsreform im Jahr 2001 wurde durch die Schaffung der CWI (*Center for Work and Income*) ein einheitlicher Zugang zum Versicherungs- und Hilfesystem implementiert. Das staatliche CWI übernimmt das Profiling und die Zuordnung der Arbeitslosen nach Leistungsanspruch und Nähe zum Arbeitsmarkt. Aufgrund negativer Erfahrungen mit einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Kommunen und staatlichen Stellen wurde die Betreuung von Sozialhilfebeziehern aber bei den Kommunen belassen.

Mit dem Gesetz „über Arbeit und Sozialhilfe“ (*Wet Werk en Bijstand -WWB*) von 2004 wurde die gesetzlichen Weichen in Richtung einer stärkeren Ausrichtung der kommunalen Aktivierungspolitik auf Work First- Maßnahmen gestellt und die finanziellen Zuständigkeiten grundlegend reformiert. Die Kommunen haben seit 2004 – ähnlich wie die US- Bundesstaaten - die vollständige Umsetzungs- und Finanzverantwortung. Die Kommunen erhalten jährlich ein fixes Budget vom Bund zur Verfügung gestellt. Dieses Budget, das für jede Gemeinde auf der Basis eines Sets von Indikatoren, dem Objektiven Verteilmodell (OV), ermittelt wird, besteht aus zwei Komponenten: dem Leistungsbudget für die passiven Sozialhilfeleistungen und dem Eingliederungsbudget für aktive Maßnahmen.

Die eingesparten Mittel des Leistungsbudgets – nicht jedoch des Eingliederungsbudgets - können für andere kommunale Aufgaben verwendet werden. Umgekehrt müssen die Kommunen Mehrausgaben über die zugewiesenen Mittel hinaus selber finanzieren. Ein Defizit bei den Eingliederungsleistungen wird aus Bundesmitteln zu 90 Prozent abgedeckt. 75 Prozent des Überschusses aus dem Eingliederungsbudget können ins nächste Jahr transferiert werden. Diese starken finanziellen Anreize haben dazu geführt, dass die Kommunen primär die Mittel des Eingliederungsbudgets ausschöpfen und mit den Mitteln aus dem Leistungsbudget wirtschaftlicher haushalten. Kommunen und Sozialämter handeln nun stärker als in der Vergangenheit ergebnis- und wirkungsorientiert.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass die Gemeinden nach anfänglicher Skepsis und Verlusten in den ersten Jahren das WWB gesetzeskonform umsetzen, da es ihnen u. a. mehr Freiräume beim Einsatz finanzieller Mittel und bei der Umsetzung von Maßnahmen bietet. Dies gilt sowohl für das Fordern (Sanktionsmöglichkeiten, Befreiung bestimmter Gruppen von der Aktivierungspflicht) als auch für das Fördern (z.B. die Schaffung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten). Hervorgehoben wird insbesondere die „neue Kultur“ in den Sozialämtern. Die Kommunen müssen Managementinformationen bereitstellen und Effizienz ist zum führenden Handlungsmotiv geworden. Zum ersten Mal wurden in vielen Sozialämtern auch ein „Arbeitgeberservice“ aufgebaut, der direkte Kontakte mit Arbeitgebern sowie lokalen Beschäftigungsgesellschaften pflegt. Es gibt mehr individuelle Arrangements mit Unternehmen. Höhe und Dauer der vielfach eingesetzten Lohnkostenzuschüsse werden meist individuell verhandelt (Divosa, 2007).

In den **USA** war mit der großen Sozialhilfereform von 1996 sowohl eine radikale Leistungsreform als auch eine grundlegende Finanzierungsreform verbunden. Mit PROWA (1996) wurde den Bundesstaaten große Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Ausgestaltung der Leistungen und Programme für Hilfeempfänger übertragen. Die vor der Reform existierende Mischfinanzierung wurde durch das sog. „Block Grant“- Modell ersetzt. Die Bundesstaaten erhalten aus dem Staatshaushalt einen fixen, zweckgebundenen Betrag. Um Leistungen aus dem Staatshaushalt (SFAG) zu bekommen, müssen die Bundesstaaten jedoch bestimmte Vorgaben erfüllen. Die Bundesstaaten sind jedoch laut PROWA verpflichtet, zentral festgelegte Anteile von TANF- Beziehern innerhalb von zwei Jahren in Arbeit zu bringen. Seit 1997 müssen in allen Staaten 25 Prozent aller TANF- Familien während einer Woche eine Arbeit aufgenommen haben.

2002 wurde der Anteil der TANF- Familien auf 50 Prozent erhöht, die in jeder Woche eine Beschäftigung aufgenommen haben müssen. Hierzu müssen die Bundesstaaten beispielsweise einen sog. TANF- Plan dem US- Department for Health and Human Services vorlegen (www.dhhs.us):

PROWA verpflichtet die US-Bundesstaaten jedoch nicht nur festgelegte Erwerbsquoten unter den Hilfebeziehern zu erreichen, sondern auch unterstützende Maßnahmen wie z.B. Kinderbetreuungsplätze und die erforderlichen Verwaltungsstrukturen bereitzustellen. Die Bundesstaaten haben bei der Wahl der Mittel hierfür jedoch weitgehend freie Hand. Sie können sowohl die TANF- Leistungshöhe festlegen als auch die vorgeschriebene maximale Leistungsdauer von fünf Jahren unter aber auch überschreiten. Die Entscheidung, wer an einer Arbeitsaktivität teilnehmen soll, wird den einzelnen Bundesstaaten überlassen. Im Gegenzug können die Bundesstaaten die Freibeträge und Hinzuverdienstgrenzen festlegen und Sanktionspolitik bei Nichteinhaltung nach eigenem Gutdünken gestalten sowie eingesparte Bundesmittel für andere Aufgaben nutzen⁸.

Die Bundesstaaten haben die vom Bund gesetzten Beschäftigungsziele für TANF-Empfänger bislang weitgehend erreicht. In den Programmjahren 2005 und 2006 verfehlten nur Indiana und Guam die geforderten Beschäftigungsziele für alle Familien. Bei der Feststellung der Zielerreichung werden die vorgegebenen Quoten aber entsprechend dem Rückgang bei den Fallzahlen nach unten korrigiert, da davon ausgegangen wird, dass TANF- Bezieher mit einer größeren Nähe zum Arbeitsmarkt schneller einen Job finden und es für die verbleibenden Personen zunehmend schwieriger wird, sie in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren (O' Leary und Klinge, 2008)

Die Welfare-to-Work -Politik in **Großbritannien** unterscheidet sich sowohl von der US-Reform als auch von Organisationsreformen in den europäischen Vergleichsländern. Sie ist durch ein hohes Maß an Zentralität und Einheitlichkeit geprägt. Die Rolle der Kommunen ist eher unbedeutend, da die Zuständigkeit für Fürsorgeleistungen traditionell auf der zentralen Ebene angesiedelt ist. Finanz- Durchführungs- und Umsetzungskompetenz liegen in einer Hand.

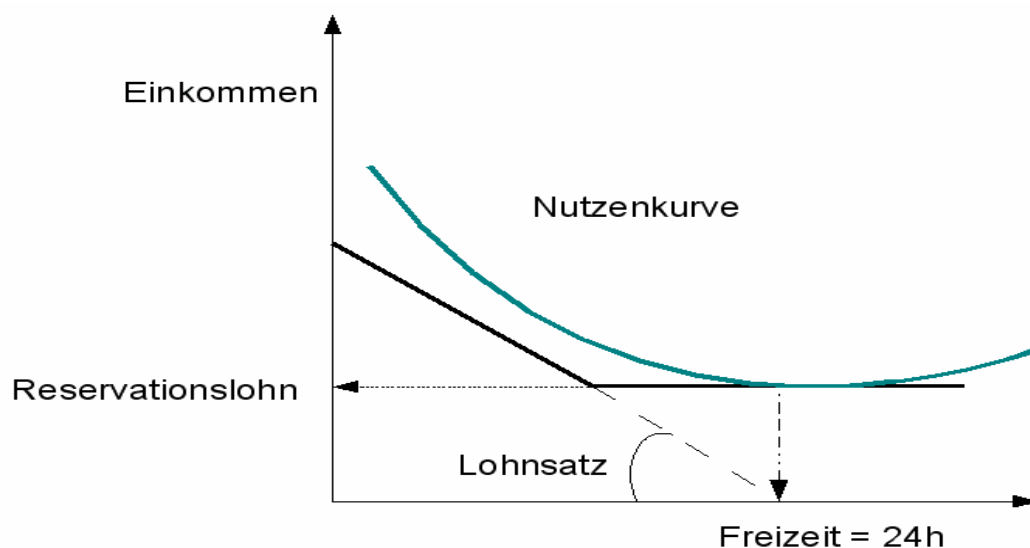
Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird auf der zentralen Ebene vom Arbeitsministerium (Department for Work and Pension - DWP) gesteuert und von den staatlichen Jobcenter Plus (JCP) in der Fläche umgesetzt. Entsprechend gering sind die Autonomiespielräume der JCP und die regionalspezifische Ausrichtung der Unterstützungsaktivitäten. Die Feinsteuerung des Budgets der Arbeitsagenturen erfolgt über Zielvereinbarungen (Public Service Agreements) zwischen dem DWP und der Arbeitsverwaltung. Die JCP sind One-Stop-Shops und zugleich auch einheitliche Anlaufstellen sowohl für Arbeitslose, Erwerbsunfähige als auch für Sozialhilfeempfänger.

5 Aktivierungsstrategien im Ländervergleich

5.1 Die ökonomisch-theoretische Perspektive

Grundsicherungsleistungen als nachrangiges Instrument der materiellen Existenzsicherung stellen ökonomisch ebenso eine Lohnersatzleistung dar wie Arbeitslosengeld oder Erwerbsunfähigkeitsleistungen. Analog dem suchtheoretischen Modell wird das Suchverhalten von Arbeitslosen durch die Nutzenabwägung von Arbeitssuche (Kosten) und Freizeit (Nutzen) bzw. von der Höhe der Hilfeleistungen (Welfare) bestimmt. Arbeit wird in dem Modell als „Leid“ empfunden und ist deshalb Nutzen mindernd. Dies spiegelt sich im konkaven Verlauf der Nutzenfunktion in Abbildung 4 wider.

Abbildung 4: Suchmodell ohne Erwerbsanreize

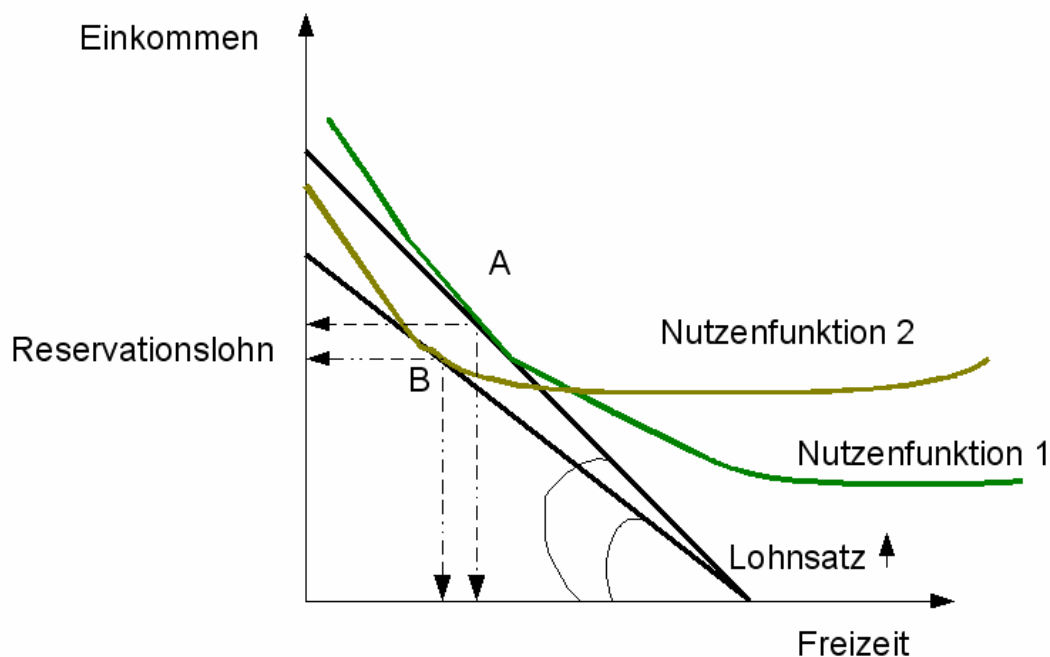


⁸ Es gibt eine beträchtliche Anzahl von weiteren PROWA- Vorschriften, die die Bundesstaaten in ihrer Handlungsfreiheit einschränken. So dürfen beispielsweise keine SFAG Mittel für Teenagereltern verwendet werden, die nicht unter Aufsicht von Erwachsenen stehen. Mittel können auch nicht rein passiv an erwerbsfähige Hilfebedürftige vergeben werden, die nicht an Aktivierungsmaßnahmen teilnehmen. Zudem dürfen die Verwaltungskosten 15 Prozent des gesamten TANF- Budgets in einem Bundesstaat nicht überschreiten.

Die Aufteilung der Zeit hängt von den relativen Kosten der alternativen Verwendungszwecke, also von den Opportunitätskosten der Arbeitssuche, ab. Diese werden durch den Reservationslohn bestimmt. Dieser Lohnsatz kennzeichnet eine bestimmte Vorstellung des Individuums über die Mindesthöhe des Lohnes, zu dem es bereit ist, eine bestimmte Arbeit aufzunehmen. Solange der angebotene Lohn niedriger ist als der Reservationslohn, ist der Verbleib im Hilfesystem rational.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, diese Situation zu verändern. Einerseits kann der Schnittpunkt von Nutzenfunktion und Reservationslohn durch eine Erhöhung des Lohnsatzes verschoben werden (Schnittpunkt A in Abbildung 5). Eine zweite Möglichkeit besteht darin, die Form der Nutzenfunktion selbst zu verändern, so dass sie konkaver zur y-Achse verläuft (Schnittpunkt B in Abbildung 5). Das setzt voraus, dass sich entweder das Produktivitätsniveau des Arbeitssuchenden erhöht, sich die Kosten einer Arbeitsaufnahme verringern oder eine Arbeitsaufnahme den Nutzen erhöht.

Abbildung 5: Suchmodell mit Erwerbsanreizen



Aktivierungsstrategien setzen an diesen unterschiedlichen Möglichkeiten an. So kann die individuelle Produktivität durch Investitionen in Humankapital (Qualifizierungsmaßnahmen) oder eine größere Arbeitserfahrung erhöht werden. Die Opportunitätskosten einer Arbeitsaufnahme können einerseits durch die Stärkung von finanziellen Anreizen (Einkommenssubventionen, Kombilöhne) verringert werden. Andererseits kann durch Leistungskürzungen oder strengere Auflagen, die an den Leistungsbezug geknüpft werden, der Nutzen verringert werden. Je mehr von Transferempfängern abverlangt wird, desto geringer wird ihr Nutzen aus Transferleistungen und desto intensiver fallen die Suchbemühungen aus. Aus dieser Perspektive betrachtet zielen Aktivierungsstrategien in erster Linie auf Verhaltensänderungen durch eine Senkung des Reservationslohnes und eine Erhöhung der Suchintensität.

Aus einer mikro-ökonomischen Perspektive wirken sowohl fordernde Maßnahmen als auch finanzielle Anreize bei Arbeitsaufnahme als Instrument zur Steigerung der Suchintensität und Senkung von Anspruchslöhnen. Während jedoch verpflichtende Maßnahmen und finanzielle Anreize bei Arbeitsaufnahme die Konzessionsbereitschaft direkt erhöhen, sind unterstützende Maßnahmen in Form von Fort- und Weiterbildung darauf ausgerichtet, das Humankapital der Geförderten zu verbessern und deren Sucheffektivität zu erhöhen. Dies schwächt aber aufgrund des „Einsperr-effektes“ (Lock-in) in der Regel die Suchintensität. Der Nettoeffekt auf die Suchintensität von Arbeitslosen ist deshalb aus theoretischer Sicht ambivalent und es ist eine empirische Frage, welcher Effekt dominiert (s. hierzu Kapitel 8).

Da andererseits nur diejenigen Mindestsicherungsleistungen erhalten sollen, die ihrer wirklich bedürfen, d.h. nur Personen, die aufgrund ihrer Haushaltssituation, einer zu geringen Produktivität oder mangelnder Ersparnisse nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten, bietet sich Workfare in Form von Arbeitsgelegenheiten auch als Screening -Mechanismus (Selektionsfunktion) an (Besley und Coate, 1992).

Aus arbeitsangebotstheoretischer Sicht wirkt Workfare vor allem als eine Zeitstrafe für Hilfebezieher (s. Abbildung 5). Da bei Nichtteilnahme Leistungen gekürzt und Sanktionen verhängt werden, kann die Drohung, im Fall des Transferbezugs voll arbeiten zu müssen, zur Aktivierung von arbeitslosen Hilfeempfängern beitragen. Deshalb wird intensiver nach einem (regulären) Arbeitsplatz gesucht bzw. die Ansprüche an diesen werden herabgeschraubt.

Da Personen, die am Markt ein höheres Einkommen als in einer Workfare- Maßnahme erzielen können, es vorziehen, einer regulären Arbeit nachzugehen, steigt das Arbeitsangebot (Beschäftigung).

Eine unattraktive Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen kann zudem der Persistenz des Hilfebezugs entgegenwirken. Da Hilfeleistungen auch zukünftige Bedürftigkeit zementieren können, kann die Abhängigkeit von Transferleistungen weitere Abhängigkeit erzeugen, wenn sie dazu führt, dass Entscheidungen getroffen werden, die einen späteren Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt unwahrscheinlicher machen. Besley und Coate (1992) sprechen in diesem Fall von der Human-kapitalerhaltungsfunktion von Aktivierung.

5.2 Die sozial- und gesellschaftspolitische Perspektive

Aufbauend auf der Erkenntnis, dass der Bezug von Hilfeleistungen oft das Risiko der Persistenz und dauerhaften Gewöhnung an den Leistungsbezug birgt (z. B. Blank, 1989, Gottschalk und Moffit, 1994, Andrén, 2007), werden mit einer aktivierenden Sozialpolitik neben ökonomischen auch eine Reihe sozial- und gesellschaftspolitischer Zielsetzungen verfolgt. Dazu gehören beispielsweise die Stärkung der personalen Autonomie, Eigenverantwortung und Eigeninitiative. Marginalisierungstendenzen, die durch Langzeitarbeitslosigkeit oder andere soziale Problemlagen (Sucht, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Überschuldung, Wohnungsprobleme) verursacht werden, sollen durch Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit bekämpft werden. Bei Hilfebeziehern mit einer größeren Distanz zum Arbeitsmarkt, bei denen eine unmittelbare Arbeitsaufnahme nicht möglich ist, wird die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit deshalb zur zentralen Zielsetzung. Beschäftigungsfähigkeit meint dabei, den Ausbau des individuellen Potentials zur Aufnahme, Aufrechterhaltung und Ausweitung einer Erwerbstätigkeit.

Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfebezieher beschränkt sich deshalb nicht nur auf geeignete Maßnahmen zur Überwindung potenzieller Anreizprobleme. Neben der Überprüfung der Arbeitswilligkeit, intendieren beispielsweise Arbeitsgelegenheiten, Beschäftigungsfähigkeit und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Sie sollen ein Signal dafür sein, dass die Menschen gebraucht werden. Entgegen der neoklassischen Annahme vom Arbeitsleid und Disnutzen von Arbeit, kann Arbeit auch wesentlich zur Lebenszufriedenheit beitragen, wie jüngere Studien der Glücks- oder Lebenszufriedenheitsforschung zeigen (Layard 2005, Grün et al. 2008).

Eine Reihe von empirischen Studien belegt, dass Arbeitslosigkeit mit einer starken Reduktion des Wohlbefindens einhergeht. Ein Vergleich der Lebenszufriedenheit von Sozialhilfeempfängern mit derjenigen von Niedrigeinkommensbezieher*innen kommt zu dem Ergebnis, dass nicht-erwerbstätige und arbeitslose Sozialhilfeempfänger eine deutlich geringere Lebenszufriedenheit aufweisen als vollzeitbeschäftigte Niedriglohnempfänger (Koch et al. 2005). Bezieht man diese nicht-pekuniären Kosten der Arbeitslosigkeit in Kosten-Nutzen Analysen der Arbeitsmarktpolitik mit ein, würde dies nicht nur die Forderung nach einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit stark fordernden Elementen unterstützen, sondern auch implizieren, mehr Maßnahmenangebote auf freiwilliger Basis anzubieten.

Mit dem Aktivierungsleitbild untrennbar verbunden ist die Vorstellung der Reziprozität von Rechten (Leistungsansprüche) und Pflichten (Gegenleistung in Form von Arbeitssuche, gemeinnütziger Beschäftigung, Ausbildungsaktivitäten oder Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen). Länderspezifische Leitbilder wie „keine Leistung ohne Gegenleistung“ (Dänemark) oder „Arbeit vor Transfereinkommen“ (Niederlande) und „Welfare-to-work“ in Großbritannien und den USA haben „aktivierende“ Reformmaßnahmen rhetorisch untermauert. In Deutschland wurde mit dem Slogan „Fördern und Fordern“ ein ähnlich eingängiges Leitbild gewählt.

Die Idee der gegenseitigen Verantwortung (Mutual Obligation) ist in allen Vergleichsländern Bestandteil von Aktivierungsstrategien. Die Träger der Grundsicherung (Kommunen, öffentliche Arbeitsverwaltung) stehen in der Pflicht, dem Hilfeempfänger zügig ein Arbeits-, Ausbildungs- oder Reintegrationsmaßnahmenangebot zu machen und ihn zu befähigen, dieses auch anzunehmen. Dafür haben sie das Recht, die Nichtannahme der gemeinsam verbindlich verabredeten Angebote zu sanktionieren. Umgekehrt hat der Hilfeempfänger nur dann Anspruch auf Hilfe zur Arbeit, wenn und solange er aktiv kooperiert. Im Falle nicht-kooperativen Verhaltens muss er zudem mit reduzierten Leistungen zum Lebensunterhalt bzw. mit einer zeitweise Suspendierung der Leistungen (Sanktionen) rechnen.

5.3 Grundkonzeption von Aktivierung

Länderübergreifend können im Wesentlichen zwei Ursachen für den Wandel von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ausgemacht werden. Zum einen sind dies die enttäuschenden Erfahrungen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik in den 1990er Jahren.

Der Erfolg dieser Maßnahmen wurde immer stärker angezweifelt, nachdem mikroökonomische Evaluationsstudien keine eindeutig positiven Wiederbeschäftigungseffekte für Maßnahmenteilnehmer gezeigt hatten und die Kosten-Nutzen Bilanz des Maßnahmenkatalogs negativ ausfiel (Martin und Grubb, 2001).

Andererseits setzt Aktivierungspolitik im Bereich der Grundsicherung am Workfare-Gedanken an. In Anlehnung an die Definition von Lødemel und Trickey (2000)⁹ ist Workfare durch 3 Merkmale gekennzeichnet:

- (1) einen verpflichtenden Charakter
- (2) eine arbeitszentrierte Ausrichtung und
- (3) Workfare ist auf Hilfebezieher bezogen.

Aktivierungspolitik für Hilfebedürftige setzt somit auf dem Grundgedanken traditioneller Formen der Arbeitspflicht in der Armenfürsorge aus dem 18. und 19. Jahrhundert¹⁰ auf. Die moderne Version von Workfare modifiziert quasi diesen Grundgedanken und passt ihn in die aktivierende Sozialstaatsrhetorik ein. Unter Workfare wird in der aktuellen internationalen Diskussion die generelle Koppelung von steuerfinanzierten Hilfeleistungen an eine „Gegenleistung“ des Empfängers verstanden. Die Gegenleistung muss jedoch nicht zwangsläufig in gemeinnütziger Arbeit bestehen, sondern kann auch in Form einer verpflichtenden Arbeitssuche oder Teilnahme an einer Aus- und Weiterbildungsaktivität absolviert werden. Bei Nichteinhaltung auferlegter Pflichten, greifen je nach Land unterschiedlich harte Sanktionen.

Aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik basiert folglich auf einer von aktiver Arbeitsmarktpolitik verschiedenen Grundkonzeption. Während letztere eine unzureichende Beschäftigungsfähigkeit oder mangelhafte Arbeitssuchstrategien als wesentliche Hindernisse auf dem Weg zu einem neuen Job sieht, geht die Konzeption von Aktivierungsstrategien davon aus, dass Motivationsprobleme und die persönliche Lebenslage als entscheidende Barrieren einer erfolgreichen Reintegration in den Arbeitsmarkt wirken.

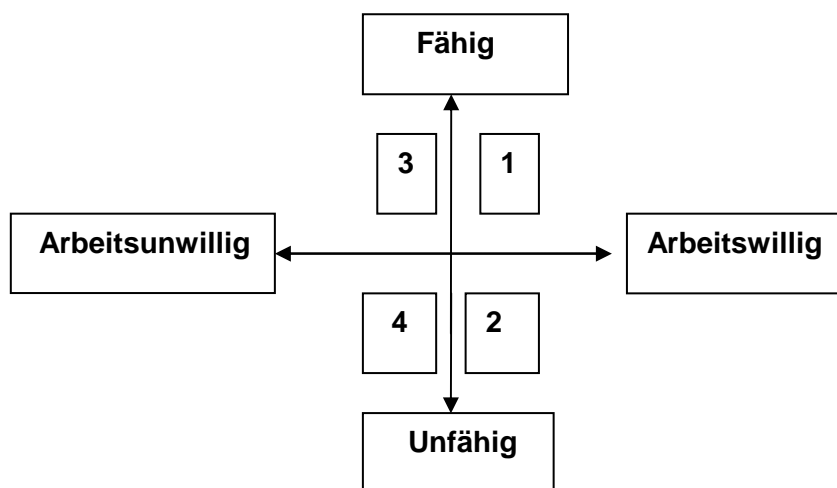
⁹ Der Titel des von Lødemel und Trickey herausgegebenen Buches „An offer you can't refuse“ beschreibt den Charakter von Workfare m. E. sehr treffend.

¹⁰ Die Verrichtung unentgeltlicher, gemeinnütziger Arbeit galt in der Armenfürsorge des 18. und 19. Jahrhunderts als „Arbeitstest“ für Arbeitslose, der darüber Auskunft geben sollte, wer arbeitsfähig war und wer dem 'Herumlungern mit kriminellen Absichten' frönte.

Aktivierungsprogramme sind deshalb so konzipiert, dass sie neben der Dimension fähig/unfähig die Dimension arbeitswillig/unwillig in das Programmdesign einbeziehen. Insgesamt können so vier Gruppen von arbeitslosen Hilfebeziehern identifiziert werden: (1) fähige und arbeitswillige; (2) fähige aber unwillige; (3) willige aber unfähige; (4) unfähige und unwillige (s. Abbildung 6).

Vermittlungsorientierte Personen mit hoher Eigenmotivation sind durch andere Instrumente zu aktivieren als Personen bei denen individuelle Hemmnisse wie Z.B. Sucht - und Schuldenprobleme den Erfolg von Eigenbemühungen verhindern. Programmschwerpunkte differieren je nach Einteilung in einer der vier Gruppen, wobei Personen in Gruppe (4) und Gruppe (2) sowohl gefordert als auch gefördert werden. Im Fall (3) können verpflichtende Arbeitsaktivitäten eingefordert werden und im Fall von Gruppe (1) kann eine schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt verhindert werden, dass diejenigen, die arbeitsfähig und arbeitswillig sind, durch eine lange Transferbezugsdauer bzw. Langzeitarbeitslosigkeit demotiviert und dequalifiziert werden. Insofern hat Aktivierung auch einen präventiven Charakter (Castonguay und Sol, 2007).

Abbildung 6: Grundkonzeption von Aktivierung



5.4 Workfare, Work First und „Fordern und Fördern“

International gibt es keine definitorische Eindeutigkeit des Aktivierungsbegriffes. Länderübergreifend kann Aktivierung aber als ein Bündel von fördernden und fordernden Maßnahmen definiert werden (s. Tabelle 4).

Tabelle 4: Fordern und Fördern (Welfare-to-Work)

Fordern (Workfare i. w. S.)	Fördern
<p>(1) Leistungshöhe und Leistungsdauer</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Absenken der Höhe der Grundsicherungsleistungen ▪ Begrenzung der Bezugsdauer (time limits) <p>(2) strengere Zumutbarkeitskriterien</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ geringere Schwellen bei der Zumutbarkeit einer neuen Beschäftigung ▪ finanzielle Sanktionen bei einer Pflichtverletzung <p>(3) sanktionsbewehrte Mitwirkungspflichten</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoring der Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme ▪ verpflichtende Maßnahmeneteilnahme ▪ gemeinnützige Beschäftigung (Workfare i. e. S.) 	<p>(1) Finanzielle Anreize bei Arbeitsaufnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ bessere Zuverdienstmöglichkeiten ▪ staatliche Lohnergänzungen bei Aufnahme einer niedrig bezahlten Erwerbsarbeit („In-work-benefits“) <p>(2) Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterstützung bei der Arbeitssuche durch Fallmanagement, psycho-soziale Angebote, Mobilitätshilfen ▪ Aus- und Weiterbildungsangebote (klassische AAMP) ▪ Geld- und Sachleistungen (z.B. Eingliederungs- und Existenzgründungszuschüsse, Einstiegsgeld, Führerschein)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Übereinstimmend wird in allen Vergleichsländern das Prinzip des Forderns (Pflichten) dahingehend interpretiert, dass der erwerbsfähige Hilfebedürftige aktiv dazu beiträgt, seinen Lebensunterhalt aus Erwerbsarbeit zu bestreiten. Der Bezug von Leistungen für erwerbsfähige Hilfebezieher wurde rechtlich stärker an die Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche geknüpft. Die Zumutbarkeitskriterien wurden strikter ausgestaltet und Sanktionen bei passivem oder regelwidrigem Verhalten verschärft. (im Detail s. Sproß und Lang, 2008).

Die Koppelung von befähigenden mit verpflichtenden Elementen („Fördern *durch* Fordern“) macht den eigentlichen Kern von Aktivierungspolitik aus. Verpflichtende Elemente werden überall mit finanziellen Anreizen und klassischen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und spezifischen Angeboten zur Bewältigung von Risikolagen zu einem jeweils spezifischen Mix von „Fordern und Fördern“ kombiniert. Sowohl US-amerikanische, britische als auch dänische oder niederländische Aktivierungsprogramme verfolgen mit diesem Mix das Ziel einer schnellen Reintegration von Hilfebeziehern in Arbeit, weshalb diese Ansätze häufig auch als „Work First“ (WF)-Ansätze bezeichnet werden.

„Work First“- Ansätze in Europa bauen auf den Erfahrungen der 1980/90er Jahren in den USA auf. Kernelemente der amerikanischen WF-Politik finden sich mehr oder weniger in der Konzeption einer aktivierenden Sozialpolitik in allen Vergleichsländern. So hatte die Evaluierung des GAIN- Experiments in Kalifornien beispielsweise gezeigt, dass der WF-Ansatz einem stärker humankapitalspezifischen Ansatz in Bezug auf das Ziel, mehr Hilfebezieher schneller in Arbeit zu bringen, überlegen war. Neben GAIN hat auch das Wisconsin Work- Programm und in jüngster Zeit auch der New Deal for Young People (NDYP) in Großbritannien einen Einfluss auf die Ausgestaltung von Aktivierungsansätzen in anderen Ländern (Castonguay und Sol, 2007).

Als Gegenstrategie zu Work First wird von einigen Autoren wie z.B. von Lodemel und Trickey (2000) eine „humankapitalorientierte“ Strategie postuliert, die die Entwicklung sozialer Verhaltensweisen und marktgängiger Qualifikationen in den Vordergrund stellt. Dieser Gegensatz ist aber in aktuellen Aktivierungsstrategien insofern aufgehoben, als die unterschiedlichen Bausteine von WF fast immer auch Qualifizierungsmaßnahmen sowohl als Gegenleistung als auch als Instrument zum Erhalt oder der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit vorsehen. Das Work First-Modell basiert letztlich auf der Überzeugung, dass jeder auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Fähigkeiten hat. In allen Vergleichsländern, auch den skandinavischen, ist in den letzten Jahren eine eindeutige Ausrichtung auf Work First zu beobachten.

Was international unter dem Begriff „Workfare“ subsumiert wird, sind Maßnahmen die in Tabelle 3 in der linken Spalte (Fordern) zusammengefasst sind. „Workfare“ ist jedoch nicht mit „Welfare-to-Work“ i. S. von Fördern und Fordern gleichzusetzen.

Workfare ist in den angelsächsischen Ländern im allgemeinen Bestandteil einer „Welfare-to-work“- Politik (Arbeit vor Sozialhilfe), deren Ziel es ist, Hilfeempfänger wieder zurück in Beschäftigung zu bringen. Welfare-to-Work- Strategien gehen wie das deutsche „Fördern und Fordern“ über die beim Workfare-Konzept dominierende Zwangskomponente und einen reinen Selektionsmechanismus in der Grundversicherung hinaus. Sie sind vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass sie verpflichtende Maßnahmen mit unterstützenden Komponenten wie finanzielle Anreize, Beratung und Vermittlung oder Aus- und Weiterbildungsprogramme verbinden. Auch in den USA kommt Workfare nicht in Reinform vor. Die für TANF-Bezieher allgemein geltende Arbeitspflicht kann auch durch Arbeitssuche, ehrenamtliche Tätigkeiten oder Aus- und Weiterbildungsaktivitäten eingelöst werden.

Dieses Konzept von Workfare ist von Workfare im engeren Sinne zu unterscheiden. Mit Workfare i. e. S. wird die mit dem (gesetzlichen oder tariflichen) Mindestlohn oder nur mit einer Mehraufwandsentschädigung vergütete, gemeinnützige Arbeit als spezifische Form der Gegenleistung für den Hilfebezug bezeichnet. Im deutschen Kontext können unter Workfare i. e. S. die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 (3) SGB II (Ein-Euro-Jobs) subsumiert werden. Wie die Ein-Euro-Jobs werden in allen Vergleichsländern in unterschiedlicher Intensität öffentliche Beschäftigungsangebote gleichzeitig als Instrument zur Überprüfung der Verfügbarkeit und als Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit eingesetzt.

Aktivierungspolitik für erwerbsfähige Hilfebedürftige bedeutet deshalb auch, die Voraussetzungen zur Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit zu schaffen. Über öffentliche Beschäftigungsmöglichkeiten hinaus liegen weitere Ansatzpunkte in Maßnahmen, die einerseits der sozialen Stabilisierung dienen und andererseits Suchfähigkeiten durch Bewerbungstraining, Sprachkurse oder Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen fördern (s. rechte Spalte in Tabelle 4, 47).

Eine besondere Form von Aktivierungsmaßnahmen im Sinne des Förderns *durch* Fordern sind verpflichtende, mehrstufig aufgebaute Förderprogramme wie der britische New Deal for Young People (NDYP). Junge Arbeitslose zwischen 18 und 24 Jahren müssen in Großbritannien einen New Deal sechs Monate nach Beantragung von JSA eingehen. Ab diesem Zeitpunkt müssen alle JSA- Bezieher in ein Arbeitsverhältnis vermittelt sein oder an einem Vollzeitbeschäftigungsprogramm teilnehmen, wodurch sie nicht weiter als arbeitslos gelten. In einer ersten Stufe („Gateway“) wird beim NDYP 4 Monate lang intensiv versucht, die Arbeitslosen in nicht-subventionierte Beschäftigung zu vermitteln.

In einer zweiten Stufe stehen denjenigen, die nach vier Monaten noch nicht integriert werden konnten, vier verschiedene Optionen zur Verfügung: subventionierte Beschäftigung, gemeinnützige Arbeit mit einem Tag Qualifizierung pro Woche, Einsatz im Umweltschutz, Vollzeit(aus)Bildung mit einer Dauer von bis zu sechs Monaten. In einer dritten Stufe wird für die im Programm Verbleibenden wieder Unterstützung bei der Jobsuche für weitere drei Monate angeboten.

Das Stufenschema baut somit auf der Annahme unterschiedlicher Fähigkeiten und Motivationslagen von Arbeitslosen auf. Das Stufenschema ist aber nicht nur Bestandteil der britischen ND-Programme, sondern generell von Work First-Ansätzen in den USA, den Niederlanden und – wenn auch weniger prononciert - in Dänemark und Deutschland.

Nach theoretischen Überlegungen bestimmt die Ausgestaltung der monetären Transferleistungen zu einem beträchtlichen Teil die Wirkung der Eingliederung. In Europa stoßen aber Einschnitte bei Hilfeleistungen eindeutig auf wohlfahrtsstaatliche Grenzen und sind politisch nicht mehrheitsfähig. Im Unterschied zu den europäischen Vergleichsländern, wo es zwar Einschnitte hinsichtlich der Dauer und Höhe des Arbeitslosengeldes bzw. der einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe gab (s. *Fußnote 1*) wurde in den USA auch die Bezugsdauer von Hilfeleistungen zeitlich begrenzt.

5.5 Aktivierungspolitiken im Ländervergleich

In **Großbritannien** basierte bislang lediglich die Jobseeker Allowance (JSA) auf dem „Rechte- und Pflichten-Prinzip. Der einkommensbasierte Teil der Arbeitslosenunterstützung (Income based JSA) umfasst jedoch nur einen Teil der britischen Hilfebezieher. Die Work First Strategie im Rahmen der JSA unterscheidet sich von der dänischen oder deutschen im Wesentlichen dadurch, dass das „Fördern“ in Form von Unterstützungsleistungen erst relativ spät einsetzt und die Programme zielgruppenspezifisch und nicht individuell eingesetzt werden. Work First startet in Großbritannien mit einer 14-tägigen Kontrolle der Arbeitssuche ohne weitere Maßnahmen zur Verfügung zu stellen. Nach 13 Wochen, 6 und 12 Monaten gibt es zusätzliche Unterstützung. Aber erst nach 18 Monaten gibt es für Langzeitarbeitslose zwischen 25 und 50 Jahren und für jugendliche Arbeitslose nach 6 Monaten außer Unterstützung bei der Arbeitssuche auch „Employability“ Maßnahmen. Die Teilnahme an den ressourcenintensiven New Deal-Programmen ist für Arbeitslose unter 25 Jahren (NDYP) und für Langzeitarbeitslose zwischen 25 und 50 Jahren (ND 25+) Pflicht.

Für Alleinerziehende, Ältere (50+), Erwerbsgeminderte und Partner von JSA-Beziehern wurden bis dato New Deal-Programme auf freiwilliger Basis angeboten. Die Teilnahme an regelmäßigen arbeitszentrierten Interviews (Work Focused Interviews), die für Alleinerziehende beispielsweise alle 6 Monate stattfinden, ist jedoch Pflicht. Die Gespräche sind aber in der Regel die einzige Möglichkeit der Unterstützung, da die Mittel für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen sehr begrenzt sind. Der Fokus allein auf wenige Interviews ohne weitere Unterstützungsmaßnahmen hat sich nach Einschätzung von Experten als nicht sonderlich effektiv erwiesen (Hasluck und Green, 2007).

Dagegen stellen finanzielle Anreize in Form von „In-work benefits“ ein wichtiges Aktivierungsinstrument in Großbritannien dar. Zwar gewähren alle Vergleichsländer erwerbstätigen Hilfeempfängern finanzielle Arbeitsanreize beim Übergang in den Arbeitsmarkt. Einkommensbeihilfen in Form von Steuergutschriften, die nur bei Aufnahme einer niedrig bezahlten Erwerbsarbeit gewährt werden, sind jedoch ein spezifisches Merkmal angelsächsischer Länder (ausführlicher s. Brücker und Konle-Seidl, 2006).

In den **Niederlanden** ist seit der Verabschiedung des „Gesetzes für Arbeit und Sozialhilfe“ im Jahr 2004 eine Verschiebung von einer stärker sozialpolitischen („soziale Aktivierung“) Ausrichtung in Richtung Work First festzustellen. Work First (WF) basiert in den Niederlanden auf der Strategie mit denjenigen Hilfebedürftigen zu arbeiten, die arbeiten wollen und/oder können. Screening Mechanismen, die Arbeitswillige und Arbeitsfähige von Arbeitsunwilligen und Arbeitsunfähigen trennen sollen, sind integrativer Bestandteil von WF-Strategien. Die Kommunen prüfen beispielsweise seit 2004 den Zugang in Sozialhilfe verstärkt mittels Sofortangebote und Zugangsaktivierung. Neue Antragsteller werden oft unmittelbar - also noch vor Bearbeitung des Sozialhilfeantrags - verpflichtet, unbezahlte Arbeit für einen Zeitraum von 6-8 Wochen zu verrichten. Diese Maßnahmen dienen eher der Abschätzung des Arbeitswillens denn als Brücke in den Arbeitsmarkt. Damit setzen die holländischen Kommunen verstärkt auf „Prävention“, d.h. der Vermeidung des Zugangs in Sozialhilfe und auf Maßnahmen, die eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt versprechen.

Work First kombiniert Arbeitsaktivitäten mit Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit (z.B. Bewerbungstraining oder Erwerb spezieller Kenntnisse) im Rahmen von individuellen Fördermaßnahmen (Maatwerk Trajecte). Trajektmaßnahmen unterscheiden sich von Kommune zu Kommune. Sie beginnen i. d. R. im Anschluss an die Work Test- Phase mit Gruppeninformationen oder individuellen Trainingsmaßnahmen zur Feststellung der individuellen Eignung. Unmittelbar beschäftigungsfähige Personen erhalten danach beispielsweise einen einjährigen Vertrag in einer Zeitarbeitsfirma und werden in Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes subventioniert. Die nicht unmittelbar Arbeitsfähigen werden in längerfristig angelegten Trajekten betreut, die eine Abfolge von individuell auf die persönlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten des Einzelnen abgestimmte Maßnahmen beinhalten. Trajektmaßnahmen können bis zu 18 Monate dauern. Die Kommunen setzen im Rahmen des Work First-Ansatzes aber verstärkt auf kurze Maßnahmen, insbesondere bei Personen mit guten Arbeitsmarktchancen. Diese bekommen innerhalb kurzer Zeit an Maßnahmenangebot. Sozialhilfeempfänger mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit bzw. multiplen Vermittlungshemmnissen werden gemäß der Maxime „Gutes für Wenige, Fähige und Arbeitswillige tun“ meist in Ruhe gelassen. Kommunale Aktivierungsprogramme zeigen somit deutliche Creaming -Tendenzen.

In **Dänemark** wird seit mehr als einer Dekade kontinuierlich reformiert. Einerseits wird die Workfare-Komponente in Form einer verpflichtenden Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch eine zeitliche Verschiebung des Maßnahmeneintritts auf immer mehr Personengruppen ausgedehnt. Abhängig vom Alter bekommt jeder versicherte Arbeitslose oder erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger seit 2006 spätestens nach neun Monaten ein Aktivierungsangebot, das er auch akzeptieren muss, um den Anspruch auf Sozialhilfe nicht zu verlieren. Andererseits wurde 2006 das „Rechte- und Pflichten- Prinzip“ auch auf Sozialhilfeempfänger mit andern Problemen als Arbeitslosigkeit ausgedehnt und Ausnahmeregelungen für Ältere abgeschafft.

Seit den Reformen von 2003 („Mehr Menschen in Arbeit bringen“) und 2006 („Eine neue Chance für jeden“) wird versucht, diese relativ teure Workfare- Komponente durch kostengünstigere Maßnahmen wie mehr Unterstützung bei und Überwachung der Arbeitssuche (Counseling and Monitoring) zu ersetzen. So wurde 2006 der Zeitpunkt des Erstgesprächs vorverlegt und eine höhere Kontaktdichte eingeführt. Alle drei Monate wird nun die Verfügbarkeit überprüft. Diese Maßnahmen wurden mit strengeren Anforderungen an Arbeitssuche und Mobilität als auch mit Leistungskürzungen für bestimmte Gruppen von Hilfebedürftigen verbunden.

So wird Migranten seit 2004 statt des regulären Sozialhilfesatzes „Starthaelp“ (rd. 65% des Sozialhilfe- Regelsatzes) gewährt und seit 2006 gibt es eine Höchstgrenze von Sozialhilfeleistungen für Personen mit mehr als 6 Monaten Arbeitslosigkeit. Zudem verlieren diejenigen Personen in Paarhaushalten, die weniger als 300 Std. in den letzten 2 Jahren gearbeitet haben, ihren Anspruch auf Sozialhilfe (Hendeliowitz, (2008).

Die Zahl arbeitsmarktpolitischer Einzelmaßnahmen war 2003 von 32 auf drei Programmgruppen reduziert worden: (1) Beratung, Trainings- und Bildungsmaßnahmen; (2) Arbeitserfahrung in privaten und öffentlichen Unternehmen und (3) Lohnkostenzuschüsse. Erwerbsfähigen Hilfebeziehern steht formal dieses Instrumentarium arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen offen, das zur Wiedereingliederung von versicherten Arbeitslosengeldbeziehern geschaffen wurde. Nach Einschätzung von Beobachtern gibt es aber in der Praxis – trotz einheitlicher Vorgaben - nach wie vor erhebliche Differenzen hinsichtlich des Maßnahmeangebotes für Arbeitslosengeld- und Sozialhilfebezieher.

In den letzten Jahren wurden betriebliche Trainingsmaßnahmen und die Unterstützung bei der Arbeitssuche zu Lasten von längerfristigen Bildungsmaßnahmen stark ausgebaut. Die Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen fiel zwischen 2002 und 2007 von 50.000 auf 20.000 (www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024). Zudem werden Maßnahmen nun zielgruppenorientierter z.B. für Personen mit Migrationshintergrund eingesetzt.

Im Gegensatz zu Großbritannien gibt es in Dänemark keine modular aufgebauten Programme, in denen zunächst sowohl arbeitmarkferne als auch arbeitmarktnahe Arbeitslose bestimmte Programmphasen durchlaufen. In Dänemark wird – wie hierzulande - seit 2002 ein Profiling- System (Employability Profiling Toolbox) angewandt, das sowohl für versicherte Arbeitslose als auch für Hilfeempfänger eingesetzt wird. Im Gegensatz zu Deutschland sind nicht nur die staatlichen Jobzentren, sondern auch die kommunalen Jobzentren verpflichtet, dieses System anzuwenden.

Arbeitssuchende werden in 5 Kategorien (Match 1-5) eingeteilt, die ihre Distanz zum Arbeitsmarkt beschreiben. Während Arbeitssuchenden in Match 1-3 prinzipiell gute Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt eingeräumt werden, sind für diejenigen in Match 4 und 5 kaum Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt vorhanden. Bislang fehlt jedoch noch der Link zwischen den einzelnen Profiling- Kategorien und entsprechenden „Handlungsprogrammen“ (Larsen, 2006).

Im **deutschen Kontext** wird die verpflichtende Teilnahme an bestimmten Maßnahmen zwar nicht gesetzlich bestimmt wie in Großbritannien oder Dänemark, aber individuell in sanktionsbewehrten Eingliederungsvereinbarungen festgelegt. Die Eingliederungsvereinbarung im Sinne des § 15 SGB II impliziert gleichzeitig auch einen individuellen Anspruch auf Eingliederungsleistungen. Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium des SGB III steht – mit wenigen Ausnahmen – auch ALG II-Empfängern offen. Darüber hinaus sieht das § 16, 2 SGB II weitere Leistungen zur Eingliederung von eHB vor wie Kinderbetreuung, Suchtberatung oder Einstiegsgeld nach § 29 SGB II. Work First mittels Sofortangeboten (§ 15 a SGB II) und einer intensiveren Betreuung ist seit Mitte 2006 verstärkt auf neue Antragsteller, insbesondere Jugendliche, ausgerichtet.

Mit Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro Jobs) nach §16 (3) SGB II wird neben der Überprüfung der Verfügbarkeit das Ziel verfolgt, erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, mittels gemeinnütziger, zusätzlicher Arbeiten in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern, wenn dies durch andere Maßnahmen nicht möglich ist. Hierzulande wurde dieses Aktivierungsinstrument aufgrund des beträchtlichen Defizits von regulären Arbeitsstellen bislang aber viel stärker eingesetzt als im Ausland. Ein-Euro-Jobs haben sich seit ihrer Einführung im Jahr 2005 zur quantitativ bedeutendsten Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II entwickelt. Befragungen zeigen, dass die Arbeitsgelegenheit (Ein-Euro-Jobs) in der Mehraufwandsvariante in der Einführungsphase des SGB II als „schnelle Standardlösung“ für alle Fälle eingesetzt wurde (Hohmeyer et al. 2006).

2007 wurden mehr als 750.000 neue Förderungen begonnen. Im Jahresdurchschnitt befinden sich immer noch rd. 300.000 Personen in Zusatzjobs (BA, 2008). In dem Maße in dem durch eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage auch Langzeitarbeitslose und schwerer vermittelbare eHB in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, könnte das Instrument der Ein-Euro-Jobs auch wieder zurückgefahren werden.

5.6 Zwischenfazit: Hilfreformen und Aktivierungsstrategien im Vergleich

In Tabelle 5 sind leistungsrechtliche Änderungen, veränderte Regelungen in Bezug auf finanzielle und organisatorische Zuständigkeiten sowie die jeweils dominante Aktivierungsstrategie in den sechs untersuchten Ländern zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 5: Reformen von Hilfesystemen im Vergleich

	Leistungsreform	Organisationsform	Aktivierungsstrategie
Deutschland	<p>2005 Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II + Sozialgeld)</p> <p>Anspruchsberechtigung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedürftigkeit • Erwerbsfähigkeit 	<p>Gemeinsame Jobzentren (ARGEn); 69 Optionskommunen als zeitlich befristetes Experiment</p> <p>Bund und Kommunen als Träger der Grundsicherung; gemischte Finanzierung</p> <p>Zielvereinbarungen BMAS und Bund</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fördern und Fordern - Hoher Einsatz von Arbeitsgelegenheiten - ALG II als Kombilohn für Geringverdiener
Großbritannien	<p>1996 JSA- Reform (contribution and income based JSA)</p> <p>Anspruchsberechtigung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedürftigkeit nach 6 Monaten • Erwerbsfähigkeit 	<p>Jobcenter Plus = Single Gateway und One-Stop-Shop</p> <p>Finanzierung und Steuerung über Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Jobcenter Plus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Work First - Zielgruppenspezifische, obligatorische New Deal – Programme (NDYP und ND 25+) - Kombilohn durch Working Tax Credit (WTC)
Dänemark	<p>Graduelle Reformen seit 1993/1994</p> <p>Anspruchsberechtigung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedürftigkeit 	<p>2007: Zusammenlegung kommunaler und staatlicher Jobzentren; 14 kommunale Jobcenter als Pilotprojekte</p> <p>Zweckgebundene Finanzierungsanteile des Bundes „zentralisierte Dezentralisierung“</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aktivierung“ seit 1994 - Verpflichtende Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen nach 6 bzw. 9 Monaten - Schwerpunkt liegt seit 2006 auf Arbeitssuche und regelmäßige Kontrolle der Verfügbarkeit
Niederlande	<p>2004 WWB (<i>Wet werk en Bijstand</i>)</p> <p>Anspruchsberechtigung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedürftigkeit 	<p>Kommunale Jobzentren</p> <p>Steuerung kommunaler Aktivitäten durch pauschalisierte staatliche Budgets</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Work First - Lokal differenziertes Angebot - Reintegrations-Trajekte
Schweden	<p>1998/2001 Zusatzartikel zum Sozialgesetz (Socialjänstlagen) räumt Kommunen erstmals die Möglichkeit zur Aktivierung ein</p> <p>Anspruchsberechtigung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bedürftigkeit 	<p>Kommunale Umsetzung; bislang keine wesentlichen Veränderungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Möglichkeit der kommunalen Aktivierung seit 1998 - Stark dezentrale Umsetzung im Ermessen der Kommunen - Reformpläne zeigen in Richtung Work First

	Leistungsreform	Organisationsform	Aktivierungsstrategie
USA	1996 PROWA Time limits Anspruchsberechtigung für TANF <ul style="list-style-type: none"> • Bedürftige Alleinerziehende und Familien mit Kindern • Erwerbsfähigkeit 	Umsetzung durch Bundesstaaten „Block Grants“	<ul style="list-style-type: none"> - Work First und Workfare (allgemeine Arbeitspflicht) - Kombilohn durch EITC

In allen sechs Ländern wurden in den vergangenen Jahren Hilfebedürftige stärker aktiviert. Nicht in allen Ländern war dies auch mit grundlegenden Leistungsreformen verbunden. So wurden nur das deutsche (2005) und das britische (1996) Leistungsrecht grundlegend in Richtung „aktivierende Hilfeleistungen“ reformiert, indem eine leistungsrechtliche Trennung von erwerbsunfähigen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vollzogen wurde. In Deutschland erfolgt diese Zuordnung auf der Basis medizinischer Kriterien, in Großbritannien ist die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Zielgruppe unter den Hilfebedürftigen ein wesentliches Zuordnungskriterium in das „aktive“ (JSA) oder in das „passive“ (IS) Hilfesystem.

Im britischen System ist deshalb der Personenkreis der „erwerbsfähigen Hilfebezieher“ relativ eng definiert. Bedürftige Alleinerziehende als auch bedürftige Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen unterliegen keiner Aktivierungspflicht. Damit weist das britische Wohlfahrtsregime – im Gegensatz zur der gängigen Einordnung und der üblichen Rhetorik - einen höheren Dekommodifizierungsgrad (s. *Fußnote 4*) auf als beispielsweise das deutsche. Von einer allgemeinen Arbeitspflicht wie in den USA kann in Großbritannien keine Rede sein.

In die britische „Welfare-to-Work“- Politik war bis dato lediglich ein Fünftel der Sozialleistungsbezieher einbezogen. Aktuell erst wird mit dem „Welfare Reform Act“ (3. 5.2007) in einer zweiten Reformwelle die „Rechte- und Pflichten“- Politik auf den größeren Teil der inaktiven Leistungsbezieher ausgedehnt. Ab Oktober 2008 sollen 2,3 Million bislang „inaktive“ Transferbezieher (Alleinerziehende, Ältere, Erwerbsgeminderte) aktiviert werden. (www.dwp.gov.uk/welfarereform/legislation/bill.asp).

Mit der sehr ambitionierten Ausweitung der Zielgruppe im Rahmen der SGB-II Reform ist man hierzulande weiter gegangen als in den europäischen Nachbarländern. Rund eine halbe Million Hilfebezieher wurden aus der stillen Reserve in die Arbeitslosenstatistik geholt und damit „sichtbar“ gemacht. In Verbindung mit dem Abbau von Frühverrentungsmöglichkeiten, einem relativ schwierigen Zugang zu Erwerbsminderungsrenten und der Verkürzung der Bezugszeiten beim Arbeitslosengeld I hat man in Deutschland inzwischen einen höheren „Aktivierungsgrad“ erreicht als vergleichbare Sicherungssysteme in den anderen Ländern (Konle-Seidl und Lang, 2006).

In Dänemark, den Niederlanden und Schweden erfolgt die Aktivierung von arbeitslosen Hilfebedürftigen im Rahmen der bestehenden Sozialhilfesysteme. Mit Ausnahme von Dänemark bedeutet dies, dass Aktivierungsstrategien für Hilfebedürftige stärker auf der Basis arbeitsmarkt- und gesundheitspolitischer Einschätzungen der kommunalen Träger erfolgen. Jedoch wurden in allen Ländern – mit Ausnahme von Schweden - Mechanismen eingeführt, die sicherstellen sollen, dass nationale Ziele und Vorgaben stärker auf der dezentralen Ebene umgesetzt werden. Für die Wirkung ist entscheidend, ob die Anreize so konzipiert sind, dass alle relevanten Akteure hinreichend motiviert sind, die vorgegebenen Ziele zu erreichen.

In Schweden, Dänemark und den Niederlanden konzentriert sich die Aktivierung insbesondere auf Jugendliche und Migranten. In den Niederlanden müssen jugendliche Hilfeempfänger bis zum Alter von 27 Jahre zurück in die Schule oder bekommen ein konkretes Arbeitsangebot. Sie erhalten bei Aufnahme einer Ausbildung oder (öffentlich geförderten) Erwerbstätigkeit keine Sozialhilfe mehr, sondern eine Ausbildungsvergütung oder Lohnsubventionen. Bislang gibt es weder in den Niederlanden noch in Schweden oder Dänemark spezielle Programme für ethnische Minderheiten.

In dem durch Zentralität und Einheitlichkeit geprägten britischen System ist die Steuerung der Grundsicherung einfacher zu bewerkstelligen als in föderalen und stärker kommunalisierten Systemen. In solchen Systemen kommt der Ausgestaltung der Finanzstrukturen eine wichtige Rolle zu. In den USA und den Niederlanden hat man gute Erfahrungen mit einer budgetorientierten Steuerung durch die Zuteilung von „Lump-sum“ Mitteln gemacht. Bei einer geteilten Zuständigkeit wie z.B. in Deutschland oder Dänemark ist entscheidend, sowohl die nationale als auch die lokale Ebene an der Finanzierung zu beteiligen.

Mit Ausnahme von Großbritannien besteht in allen europäischen Ländern ein Spannungsverhältnis zwischen zentralen Vorgaben und dezentraler Umsetzung. Bei einer dezentralen Programmzuständigkeit steigen die Chancen, Programme an den spezifischen Erfordernissen der lokalen Ebene auszurichten. Auf der anderen Seite besteht aber die Gefahr, dass durch eine große Bandbreite von Modellen innerhalb eines Landes eine Einheitlichkeit mit Blick auf Quantität und Qualität der Versorgung verloren geht. Dies galt für die traditionellen Hilfesysteme und gilt weiterhin für die reformierten Systeme der USA und der Niederlande.

Dänemark und die Niederlande haben unterschiedliche Modelle zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen der Notwendigkeit einheitlicher, zentraler Vorgaben und der Einrichtung von dezentralen Entscheidungsspielräumen auf der operativen Ebene entwickelt. In beiden Ländern wurde die dezentrale Ebene gestärkt, gleichzeitig haben jedoch zentralstaatliche Vorgaben durch gesetzliche Vorschriften, zentrale Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten sowie finanzielle Arrangements an Bedeutung gewonnen. Die Reformen in beiden Ländern gehen eindeutig in Richtung der von der OECD empfohlenen „zentralisierten Dezentralisierung“.

Moderne, auf Fördern und Fordern ausgerichtete Grundsicherungssysteme, die Armut durch Integration erwerbsloser Hilfebedürftiger in den Arbeitsmarkt vermeiden wollen, müssen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene transparent sein. Mehr Transparenz wird durch die Vereinheitlichung von IT-Systemen erreicht. Dies ermöglicht über einen permanenten überregionalen Austausch über lokale Erfolge und Misserfolge Lernprozesse im Wettbewerb zwischen den Regionen. In den Niederlanden und noch mehr in Dänemark wird dieses Ziel konsequent verfolgt. Mit www.jobindsats.dk wurde landesweit ein IT-basiertes Benchmarking -Tool implementiert.

In Dänemark, Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden besteht formal sowohl eine Pflicht als auch ein Recht auf Aktivierung. In den Niederlanden (§ 10 WWB) und Dänemark (Kap. 1 § 2 Lov om aktiv beskæftigelsesindsats) ist dies unmittelbar gesetzlich festgelegt, in Deutschland und Großbritannien mittelbar im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II und des Jobseekers Agreement (JSAg) nach dem Jobseekers Act. In Schweden haben die Kommunen die Möglichkeit, jedoch nicht die Pflicht (Kap. 4 § 4 Socialtjänstlag/SSA) Sozialhilfeempfängern sanktionsbewehrte Aktivierungsmaßnahmen anzubieten.

In den Niederlanden, in denen es im Gegensatz zu den USA einen durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Mindestsicherung und Aktivierung gibt, sind gleichwohl eine kommunal unterschiedliche Rechtsinterpretation und sehr unterschiedliche Leistungsberbringung zu beobachten. In Dänemark wird wie auch in Deutschland mittels einer wirkungsorientierten Zielsteuerung das Ziel verfolgt, eine landeseinheitlichere Umsetzung gesetzlicher Vorgaben zu gewährleisten.

Im Zuge der Reformen wurden arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen mit Fokus auf eine rasche Reintegration in den Arbeitsmarkt stärker ausgebaut (Work First). Im Unterschied zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der vergangenen Jahrzehnte setzen Aktivierungsstrategien für erwerbsfähige Hilfebedürftige neben der Arbeitsfähigkeit prinzipiell an der Arbeitsmotivation an. Beim Fördern und Fordern bzw. dem hierfür international gebrauchten Begriff des „Work First“ werden in der Kombination von Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitswilligkeit unterschiedliche „Kundengruppen“ definiert.

Bei den Voraussetzungen für die Teilnahme, der Ausgestaltung und Flankierung von Work First-Programmen zeigen sich im Ländervergleich Gemeinsamkeiten aber auch Unterschiede. Für alle betrachteten Beispiele gilt, dass „Workfare“ erst nach einer gewissen Zeit der Arbeitslosigkeit bzw. des Hilfebezuges zum Tragen kommt. Allerdings wird in vielen Ländern hierbei nach dem Lebensalter der Betroffenen differenziert: So werden Workfare-Maßnahmen in der Regel für Jüngere deutlich früher eingesetzt (nach 6 Monaten in Dänemark und Großbritannien) als für ältere Personen (nach 9 bzw. 18 Monaten).

Alle Aktivierungsstrategien setzen mehr oder weniger stark am „Zwangsscharakter“ von Workfare an, indem sie den Bezug von Hilfeleistungen an die Verpflichtung koppeln, sich intensiv um Arbeit zu bemühen und/oder an Eingliederungsmaßnahmen teilzunehmen. Letzteres wird in Großbritannien für bestimmte Zielgruppen erwerbsfähiger Hilfeempfänger im Rahmen modular aufgebauter Reintegrationsprogramme umgesetzt. In Dänemark ist dagegen die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit für alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger rechtlich verpflichtend. In den Niederlanden wird ein flexiblerer Mix von Verpflichtungen als auch Eingliederungshilfen, abhängig von der Einordnung der Klientel durch die lokalen Behörden, angewandt.

In Schweden stehen grundlegendere Reformen im Bereich der Grundsicherung noch aus. Das bestehende Sozialhilfesystem ist eher mit der Struktur der deutschen Sozialhilfe vor 2005 vergleichbar. Die Umsetzung des „Fordern und Fördern“ ist in der schwedischen Sozialhilfe stark von der jeweiligen Kommune abhängig. Die Reformpläne der konservativen schwedischen Regierung zeigen aber eindeutig in die Richtung einer stärkeren Vereinheitlichung und Ausrichtung auf einen Work First-Ansatz¹¹.

Aufgrund der stark dezentralen Umsetzung des Socialtjänstlagen (SSA) gibt es keine klare Ausrichtung kommunaler Aktivierungsstrategien. Thorén (2005) kommt in ihrer Untersuchung zu kommunalen Aktivierungspraktiken zu dem Ergebnis, dass die lokal angebotenen Programme eher standardmäßig eingesetzt werden. Die Zuweisung zu Maßnahmen erfolgt meist ohne individuelles Assessment, obwohl dies im Gesetz vorausgesetzt wird. Eine offiziell von der Regierung in Auftrag gegebene Bestandaufnahme zur kommunalen Aktivierungspolitik kommt zu dem Ergebnis, dass die Kommunen hauptsächlich arbeitslose Jugendliche als „Testgruppe“ für die Entwicklung kommunaler Aktivierungsmaßnahmen einsetzen (SOU, 2007).

In Deutschland wird mit dem Fördern und Fordern eine modifizierte Strategie verfolgt. Es existiert aber weder hierzulande noch in den europäischen Vergleichsländern eine Regelung, nach der Transferempfänger unter allen Umständen als Gegenleistung für den Transfer arbeiten müssen. Gleichwohl können z.B. Ein-Euro-Jobs nach § 16 (3) SGB II als Workfare-Element betrachtet werden. Ein-Euro-Jobs werden aber weniger als striktes Selektionsinstrument eingesetzt, sondern vielmehr als Instrument zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit sowie der sozialen Integration der Arbeitslosen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten sie allerdings mehr als in der Vergangenheit noch zielgruppenspezifischer ausgerichtet werden.

Workfare in Form einer allgemeinen Arbeitsverpflichtung für Hilfeempfänger gibt es formal nur in den USA. So sind die Bundesstaaten gesetzlich verpflichtet, während jeder Woche mindestens 50 Prozent der Hilfebezieher in Arbeit oder in Arbeitsaktivitäten zu integrieren. Workfare taucht aber auch in USA nicht ausschließlich in Reinform auf, sondern wird mit anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen, insbesondere solchen zur Qualifizierung, gekoppelt.

¹¹ So wurde am 1. Dezember 2007 die „Jugendbeschäftigungsgarantie“ eingeführt. Für alle arbeitslosen Jugendlichen und jungen Erwachsene zwischen 16 und 24 Jahre ist nach drei Monaten die Teilnahme an diesem Programm verpflichtend.

Nicht alle Hilfebezieher, die nicht in reguläre Arbeit oder Arbeitsaktivitäten auf dem ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können, müssen folglich gemeinnützige Arbeit verrichten. Die Anzahl von öffentlichen Arbeitsgelegenheiten, die sinnvolle Arbeitserfahrung bieten, ist gering. Weshalb der Schwerpunkt der Aktivierungsstrategie in den USA für arbeitsmarktfremere Hilfebedürftige aktuell weniger in gemeinnütziger Arbeit (Workfare i. e. S.) als vielmehr auf der Entwicklung von Arbeitserfahrung im privaten Sektor und Beschäftigungsfähigkeit liegt.

6 Deskriptive Analyse: Entwicklung von Hilfebezug und Erwerbsbeteiligung

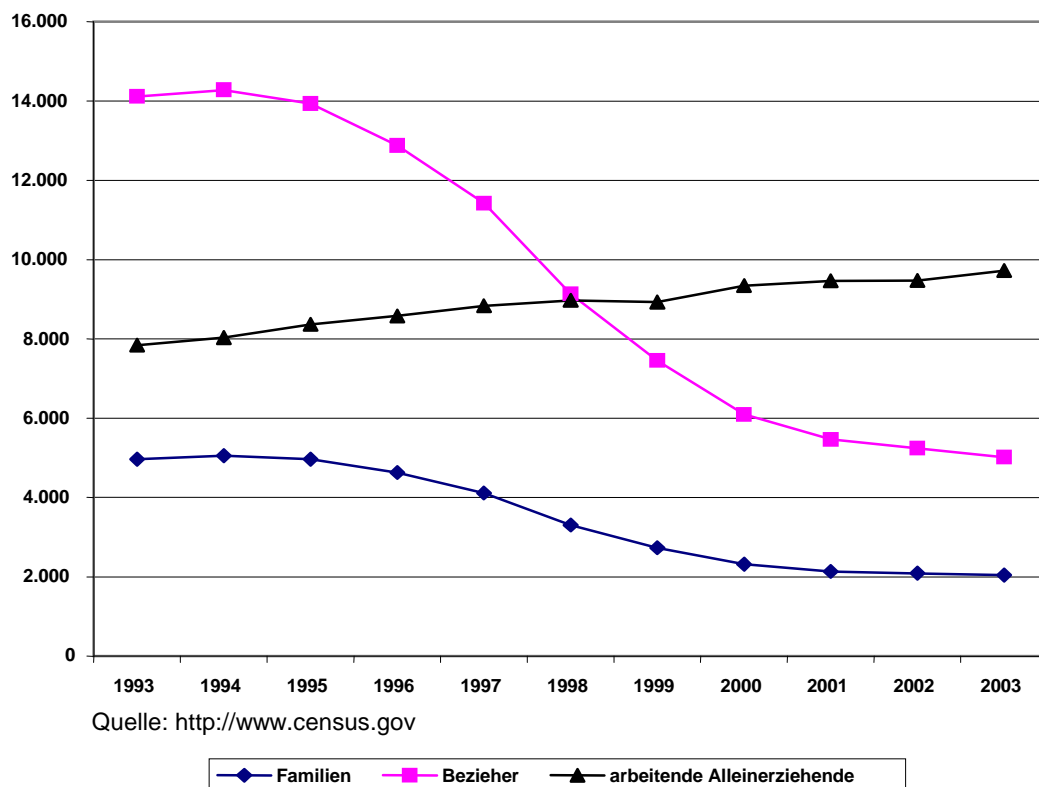
Aktivierungsstrategien für Hilfebedürftige zielen in allen Ländern auf einen Rückgang der Hilfebedürftigkeit durch Integration in Erwerbsarbeit. Entwicklungen auf der Makroebene wie die Reduzierung der Arbeitslosigkeit oder die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von eHB spiegeln jedoch meist keine kausalen Wirkungsketten wider, sondern geben lediglich Anhaltspunkte für „koinzidente“ Veränderungen im Zusammenhang mit mehr oder weniger erfolgreichen Reformen.

Versuche, neben einzelnen Reformelementen auch Gesamt - Reformwirkungen auf nationaler Ebene zu schätzen, liegen für die USA vor. In Grogger und Karoly (2005) sind die Ergebnisse der wichtigsten US-amerikanischen Evaluationsstudien zusammengefasst. Die Autoren berechnen auf der Basis dieser Studien den Beitrag einzelner Reformelemente (Time limits, Workfare, EITC, u. a.) in Bezug auf den Rückgang der Zahl der (TANF-)Hilfebezieher, den Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden, den Veränderungen beim verfügbaren Einkommen, die Auswirkungen auf Familienstrukturen sowie die Lebenssituation von Kindern. Auf der andern Seite wird der Einfluss der gesamten PROWA -Reform in Abgrenzung von konjunkturellen Einflüssen geschätzt. Nach Berechnungen der Autoren ist beispielsweise der drastische Rückgang bei den TANF- Hilfebeziehern (s. Abbildung 6) zu 25 Prozent auf den wirtschaftlichen Boom der 1990er Jahren und zu rund 20 Prozent auf die Sozialhilfereform (ohne EITC) zurückzuführen. Die restlichen 55 Prozent sind durch andere Faktoren wie beispielsweise die Steuerrückerstattungen (EITC) verursacht.

Eine deskriptive Betrachtung der Entwicklungen im Hilfebezug seit Anfang der 1990er Jahre zeigt, dass die Zahl der Familien, die TANF beziehen von 5 Millionen (1995) auf 2 Millionen (2003) zurückgegangen ist.

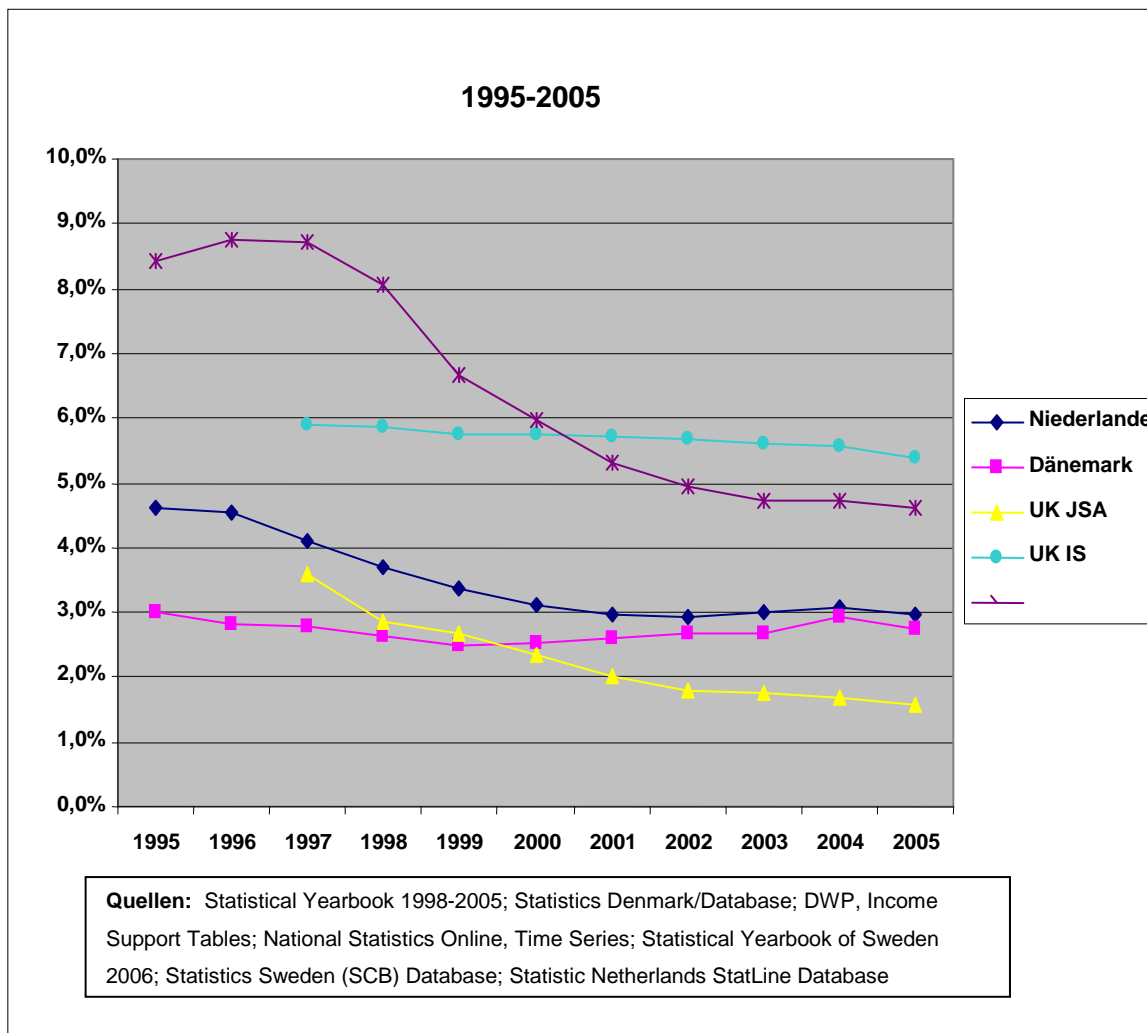
Die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden, Hauptzielgruppe der Reform, stieg im gleichen Zeitraum von rd. 8 Millionen auf 9,5 Millionen (s. Abbildung 7). Die Erwerbstätigkeit von verheirateten Müttern sank dagegen leicht. In der Summe hat sich die Beschäftigung in den 1990er Jahren vor dem Hintergrund des starken Wachstums der US-Wirtschaft deutlich erhöht. Diese Entwicklungen gingen einher mit positiven Verteilungswirkungen. Die Armut von Alleinerziehenden konnte insbesondere aufgrund des EITC verringert werden (Blank 2002, Grogger und Karoly, 2005).

Abbildung 7: AFCD/TANF - Bezieher 1993 - 2003



In den europäischen Vergleichsländern sind die Entwicklungen weniger eindeutig (s. Abbildung 8).

Abbildung 8: Hilfebezieher an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter



Der Rückgang der Sozialhilfebezieher in **Schweden** ist v. a. konjunkturell bedingt. Der Einfluss der Gesetzesänderungen von 1998 und 2001 ist unklar, zumal wie oben bereits erwähnt, die Umsetzung von Aktivierungsstrategien von Kommune zu Kommune stark variiert. In einer Analyse der Persistenz des Hilfebezuges findet Andrén (2007), dass insbesondere die langjährigen Sozialhilfebezieher bislang weder von den konjunkturellen noch von Reformen auf dem Arbeitsmarkt profitierten. Die Zahl der Langzeitbezieher steigt sogar weiter an. Die hohen Ausgaben für den Langzeitbezug von Sozialhilfe stehen deshalb derzeit im politischen Fokus in Schweden.

In **Dänemark** ist die Entwicklung weniger eindeutig als in Schweden. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der erwerbsfähigen Bevölkerung war 2005 nur unwesentlich geringer als 1995 – trotz permanenter Reformen. Auch in Dänemark gibt es Hinweise auf die Persistenz des Hilfebezuges. Insbesondere Migranten und langzeitarbeitslose Hilfebedürftige konnten bislang nicht ausreichend in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die Aktivierungsstrategien erreichten bis Anfang der 2000er Jahre den harten Kern der schwer vermittelbaren Arbeitslosen nicht. 60 Prozent der Sozialhilfeempfänger sind aktuell in Match- Gruppe 4 und 5 (schwer Vermittelbar) eingestuft (Larsen, 2006).

In einer Benchmarking-Studie zu den Erfolgsfaktoren kommunaler Reintegrationspolitik aus den 1990er Jahren (1995-1999) kommen Arendt et al. (2004) zu dem Ergebnis, dass 39 Prozent aller Sozialhilfe- Spells durch eine Arbeitsaufnahme und 12 Prozent durch eine Bildungsmaßnahme beendet wurden. 8 Prozent der Spells waren auch Ende 1999 noch nicht abgeschlossen. Entscheidend für den Integrationserfolg waren soziodemographische Merkmale, langjährige Arbeitserfahrung und eine abgeschlossene berufliche Ausbildung. Unter 25-jährige Sozialhilfebezieher hatten eine rd. 60 Prozent höhere, über 56-Jährige dagegen eine um rd. 50 Prozent geringere Chance auf Reintegration als 36- 40-Jährige.

In den **Niederlanden** ist der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der erwerbsfähigen Bevölkerung von 4,6 Prozent im Jahr 1995 auf 3 Prozent im Jahr 2005 zurückgegangen. Im Dezember 2006 wurde der niedrigste Bestand an Sozialhilfeempfänger (302.000) seit 1981 verzeichnet. Die Reintegrationsquote in reguläre Arbeit hat sich auf der Makroebene um 10 Prozent erhöht. Schätzungen des Arbeitsministeriums gehen davon aus, dass das Ziel einer Beschäftigungserhöhung von Sozialhilfeempfänger um 25 Prozent bereits erreicht wurde (SZW, 2007).

Während die Erfolge des Sozialhilfegesetzes von 1996 (ABW) eher gering waren, ist seit dem WWB von 2004 ein starker Rückgang der Zugangszahlen in Sozialhilfe zu verzeichnen. Stegeman und van Vuren, 2006 kommen in einer ersten Quantifizierung der Effekte des WWB zu der Schlussfolgerung, dass die mit dem Gesetz veränderten Finanzierungsstrukturen kausal zu einem Rückgang der Eintritte in Sozialhilfe geführt haben.

Die erste landesweit durchgeführte Benchmarking - Studie zur Umsetzung von lokalen Work First-Programmen (Divosa 2007) kommt zu eindeutig positiven Wirkungen von WF-Maßnahmen: Rückgang der Zugangszahlen in Sozialhilfe um 33 Prozent (Abschreckungseffekt); 45 Prozent der Teilnehmer an „Work First“- Maßnahmen finden Arbeit (Reintegrationseffekt), eineinhalb mal soviel wie in Kommunen ohne Work First- Maßnahmen. Darunter sind auch verstärkt jüngere und ältere Teilnehmer. Bei erwerbslosen Langzeitbeziehern (5 Jahre und mehr) von Sozialhilfe gab es hingegen keine messbaren Veränderungen.

In **Großbritannien** ist seit Einführung des JSA im Jahr 1996 die Zahl der Bezieher von Arbeitslosenhilfe stark rückläufig. Die Zahl der Sozialhilfebezieher (IS) ist jedoch kaum gesunken (s. Abbildung 5). Dies deutet darauf hin, dass die Aktivierungsanforderungen für JSA -Bezieher im Gegensatz zu den fehlenden „Work Requirements“ in der Sozialhilfe für diese Entwicklung verantwortlich sind. Informationen zu Übergängen aus dem JSA- Bezug in Beschäftigung oder in andere Zustände stehen nur auf der Basis von Survey- Daten zur Verfügung. Eine Befragung von rd. 7000 Leistungsbeziehern im Jahr 2004 zeigt, dass lediglich 50 Prozent in eine Beschäftigung mit mehr als 16 Stunden pro Woche wechselten (Coleman und Kennedy, 2005)

Seit der Einführung der New Deal-Programme im Jahr 1997 haben insgesamt rd. 1,9 Millionen Menschen an einem der beiden verpflichtenden Programme teilgenommen: etwa 1,2 Millionen am New Deal for Young People (NDYP) und etwa 0,7 Millionen am New Deal for Long-Term Unemployed (ND 25+). Nur 17 Prozent aller jugendlichen Arbeitslosen beginnen ein NDYP- Programm, da 54 Prozent bereits nach spätestens drei Monaten eine Arbeit finden und 29 Prozent nach drei bis sechs Monaten. Von den 1,2 Millionen Teilnehmern des NDYP seit 1998 konnten rund 700.000 direkt vermittelt werden, 600.000 davon in nachhaltige Arbeitsplätze. Dank dieser Maßnahmen ging die Zahl der Jugendlichen, die länger als sechs Monate arbeitslos waren, beträchtlich zurück. Sie verringerte sich von 109.000 in 1998 auf 40.000 in 2004. Die durchschnittliche Bezugszeit von JSA ist zwischen 1998 und 2004 stark zurückgegangen. Seit 2004 ist jedoch wieder ein Anstieg zu beobachten. Was auffällt ist die Tatsache, dass die Zahl der Jugendlichen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von weniger als 6 Monaten 2006 (227.000) nur um 5.000 niedriger war als 1998, obwohl die Zahl der JSA- Bezieher insgesamt um 16 Prozent zurückging (www.statistics.gov.uk/statbase/TSDSeries1).

Mit der Einführung des SGB II gibt es durch die einheitlichen Statistikerfordernisse in **Deutschland** erstmals einigermaßen gesichertes Wissen über alle im System betreuten Personen. Jenseits der Strukturbetrachtung gestatten verbesserte Auswertungsmöglichkeiten auch einen umfassenden Einblick in die Dynamik im SGB II. Aus den Daten der BA wird so deutlich, dass die Gruppe der ALG-II Empfänger kein monolithischer Block ist. Etwa die Hälfte der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet. Tabelle 6 zeigt, dass bis 2006 der Bestand an ALG II- Beziehern sogar angestiegen ist. Gleichzeitig erhöhten sich aber auch die Abgänge aus dem ALG II-Bezug in den ersten Arbeitsmarkt. Die Reintegrationsquoten im SGB II betragen mit 27 Prozent aber nach wie vor nur rd. die Hälfte der Übergänge im SGB III (52 Prozent).

Tabelle 6: Brutto- Reintegrationsquoten im SGB II

	Ø Bestand - in 1000 -	Abgänge in 1.Arbeitsmarkt - in 1000 -	Reintegrations- Quote - in % -
2005	2770	557	21
2006	2823	744	26
2007	2523	833	27

Quelle: Bach et al. 2008

In den ersten zwei Jahren nach der Einführung des SGB II blieb nur etwa die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften die ganze Zeit im Leistungsbezug. Insgesamt war nahezu jeder achte Bundesbürger in diesen zwei Jahren für kürzere oder längere Zeit auf SGB-II Leistungen angewiesen. Wie schnell der Leistungsbezug wieder verlassen werden kann, hängt dabei ganz entscheidend vom Haushaltstyp ab. Insbesondere Alleinerziehende haben es sehr schwer, wieder aus dem Leistungsbezug zu kommen. Nach etwa zwei Jahren bezogen noch mehr als die Hälfte ALG II, während dieser Anteil bei den Alleinstehenden nur etwa ein Drittel betrug (Graf, 2007). Detaillierte Analysen zu den Arbeitslosen im SGB II zeigen weiterhin, dass von den knapp 2,8 Millionen Zugängen im Jahr 2007 gut ein Viertel direkt aus Erwerbstätigkeit erfolgte und über 40 Prozent aus Nichterwerbstätigkeit (z.B. Schule, Studium, Stille Reserve i. e. S.) Zusätzlich wechselten knapp 340.000 Personen nach dem Auslaufen ihres ALG I-Anspruchs ins SGB II (Bach et al. 2008).

Nach wie vor ist jedoch die Reintegrationsquote von ALG I-Beziehern mit 52 Prozent rund doppelt so hoch wie die von ALG II-Empfängern. Untersuchungen zur Dynamik im früheren ALHI-Bezug zeigen, dass dies auch bei der Personengruppe der Arbeitslosenhilfebezieher (ALHI) vor 2005 der Fall war. Diese waren etwa doppelt so lange arbeitslos wie Bezieher von Arbeitslosengeld (DIW-Wochenbericht 11/2008). Im Unterschied zu früheren Perioden, sank die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit dem Inkrafttreten des SGB II am 1. Januar 2005 bis März 2008 mit 700.000 überdurchschnittlich stark. Auch die Zahl anderer Problemgruppen (arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene/ U25 sowie arbeitslose Ältere/Ü55)¹² hat ebenfalls kräftig abgenommen. Dies lässt sich weder allein auf konjunkturelle Ursachen zurückführen, noch kommt in Betracht, dass sich durch eine Ausweitung der Maßnahmen der AAMP die statistisch erfasste Unterbeschäftigung reduziert hat. Der genaue Beitrag der SGB II Reform zu dieser Entwicklung konnte jedoch bislang (noch) nicht quantifiziert werden.

7 Unerwünschte Nebeneffekte sequentieller Aktivierungsstrategien

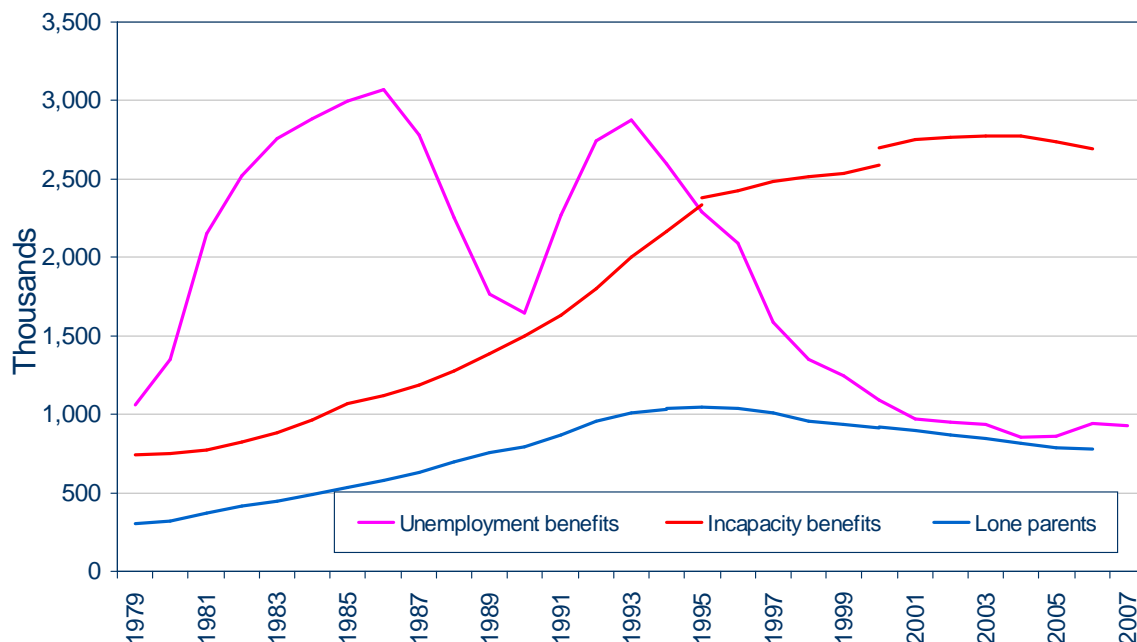
Im Unterschied zum umfassenden Ansatz der SGB II – Reform ist in den Nachbarländern eine graduelle Ausdehnung des „Forderns und Förderns“ auf Teilgruppen im Zeitablauf zu beobachten. Bis Mitte der 1990er Jahre waren aktivierende Ansätze auf bestimmte Zielgruppen unter den Hilfebeziehern begrenzt. So richteten sich die ersten „Workfare“ Programme in Dänemark, Großbritannien oder Schweden ausschließlich an jugendliche Sozialhilfeempfänger. Erst Mitte der 1990er Jahre wurden diese Programme auf andere Sozialhilfegruppen ausgeweitet. In den USA standen bislang unverheiratete alleinerziehende Mütter im Fokus von Work First – Ansätzen. Während aber die US-Reform explizit die Aktivierung von Alleinerziehenden im Fokus hatte, waren Alleinerziehende in Großbritannien bislang weitgehend von verpflichtenden Aktivierungsmaßnahmen ausgenommen.

Diese sequentielle Herangehensweise ist aber mit einer Reihe unerwünschter Nebeneffekte verbunden wie ein Blick auf Abbildung 9 zeigt.

¹² Im Unterschied zu Dänemark oder Schweden galten Jugendliche bis Mitte der 1990er Jahre nicht als Problemgruppe des Arbeitsmarktes, da ihre Arbeitslosenquote unterdurchschnittlich war. Anfang 2005 ist diese jedoch noch oben geschneilt, da sich nun zahlreiche Personen im Alter von 18-25 Jahren aufgrund der entstandenen Leistungsansprüche bei den ARGEn als Arbeitslose registrieren ließen.

So hat sich in Großbritannien die Gesamtzahl der Leistungsbezieher (insgesamt 5,5 Millionen) in der letzten Dekade faktisch nicht verändert, obwohl die offizielle Arbeitslosenrate zwischen 1995 und 2005 halbiert werden konnte. Strengere Anforderungen an Eigenaktivität, Zumutbarkeit und striktere Sanktionsregelungen im JSA- Bezug haben dazu geführt, dass die Zahl der Arbeitslosen, insbesondere der Langzeitarbeitslosen zwar stetig zurückging, aber die Zahl der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsleistungen, die keine Gegenleistung erbringen müssen, stark anstieg. Dies weist auf Substitutionsbeziehungen zwischen beiden Leistungsarten sowie eine hohe „verdeckte“ Arbeitslosigkeit hin. Auch die Zahl der Alleinerziehenden im „bedingungslosen“ Sozialhilfebezug (IS) verringerte sich im Vergleich zu den JSA-Beziehern weit geringer (s. Abbildung 9).

Abbildung 9: Leistungsbezieher in Großbritannien 1979 – 2007



Fehlanreize einer sequentiellen Aktivierung in Teilbereichen des sozialen Sicherungssystems sind aber nicht nur in Großbritannien zu beobachten. Nach mehr als einer Dekade ist der Anteil der Sozialleistungsbezieher an der erwerbsfähigen Bevölkerung in Dänemark, den Niederlanden und Schweden nahezu konstant geblieben. So erhält fast jeder vierte Däne und jeder dritte Niederländer entweder eine Erwerbsunfähigkeits- oder vorgezogene Altersrente, Arbeitslosengeld, Sozialhilfe oder ein aktivitätsbezogenes Unterhaltsgeld (OECD, 2007; Konle-Seidl und Lang, 2006).

Eine aktuelle Studie von Autor und Duggan (2006) zum drastischen Anstieg der Erwerbsunfähigkeit in den USA verdeutlicht die Dimension des Problems. Zwischen 1985 und 2006 erhöhte sich der Anteil erwerbsunfähiger Personen von 2,2 auf 4,1 Prozent. Laut der Studie kann dieser Anstieg nur zu einem kleinen Teil durch Faktoren wie die Altersstruktur oder den Gesundheitszustand der Arbeitnehmer erklärt werden. Eine weitaus wichtigere Rolle spielen in diesem Zusammenhang veränderte institutionelle Rahmenbedingungen. So wurde die offizielle Feststellung der Erwerbsunfähigkeit durch Reformen im Jahr 1984 liberaler gestaltet; des Weiteren stieg die Höhe der Sozialleistungen (relativ zum Lohnniveau) an.

Misst man den Erfolg von Aktivierungspolitik an der Zielsetzung, mehr Menschen eine von staatlichen Transferzahlungen unabhängige Lebensführung zu ermöglichen, kann weder die dänische noch die britische oder niederländische Aktivierungspolitik als sonderlich erfolgreich beurteilt werden. Trotz günstiger Arbeitsmarktlage und trotz partieller Reformen konnte in den Niederlanden, Großbritannien und Dänemark der Zugang in Erwerbsunfähigkeit bzw. Frührente lange Zeit nicht nachhaltig gestoppt werden. Die Verweildauer in Erwerbsunfähigkeit ist extrem lang und die Umorientierung auf Beschäftigung ist schwierig. Erst am aktuellen Rand zeigen Maßnahmen wie eine strengere Definition von Erwerbsunfähigkeit, regelmäßige medizinische Kontrollen oder die Anwendung eines Befähigungs- statt Defizitansatzes in den Niederlanden erste Erfolge. In Großbritannien steht die Ausdehnung des „Förderns und Forderns“ auf inaktive Personen im Erwerbsalter wie Ältere, Alleinerziehende und Erwerbsgeminderte aktuell erst auf der politischen Agenda (s. Kapitel 9).

Ein Ausweichen in passive Transfersysteme wie Erwerbsunfähigkeitsrenten ist in Deutschland wesentlich schwieriger, so dass die hiermit verbundenen Probleme in Deutschland auch wesentlich geringer sind. Die umfassende Aktivierung eines sehr breit definierten Personenkreises ist dann auch einer der fundamentalen Unterschiede der SGB-II Reform im Vergleich zu den sequentiellen, stärker auf „Versuch und Irrtum“ basierenden Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in den Nachbarländern.

8 Wirkungsanalyse

8.1 Direkte und indirekte Wirkungen von Aktivierungspolitik

Welche Einzelmaßnahmen und welcher Mix aus „Fördern und Fordern“ sind im Ländervergleich erfolgreich? Welche Organisationsform ist am besten geeignet, das Fördern und Fordern effektiv umzusetzen?

Von der Beantwortung dieser Fragen durch die Wissenschaft erhoffen sich politische Entscheidungsträger Anregungen für die Weiterentwicklung von Aktivierungsstrategien. Denn trotz grundlegender oder sequentieller Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in den vergangenen Jahren, bleibt die Weiterentwicklung zukunftsfähiger Grundsicherungssysteme, die ein existenzsicherndes Einkommen garantieren ohne problematische Anreize zum Nichtstun zu setzen, ein äußerst aktuelles Thema¹³.

Maßnahmen- und Ankündigungseffekte

Aktivierungsansätze setzen explizit auf eine Verhaltensänderung bei den Erwerbslosen. Um die Frage zu beantworten, ob Aktivierungspolitik – im Gegensatz etwa zu aktiver Arbeitsmarktpolitik - tatsächlich in der Lage ist, die theoretisch zu erwartenden Verhaltensänderungen herbeizuführen, müssen Programm- und Verhaltens-effekte gesondert beurteilt werden. Eine Beurteilung von Aktivierungspolitik allein auf der Basis von direkten Such- oder Programmeffekten wäre ein relativ schlechter Indikator für die Beurteilung der Gesamteffekte von Aktivierung.

Der Gesamteffekt verpflichtender Maßnahmen spaltet sich deshalb theoretisch in verschiedene Teileffekte: Neben dem direkten Programmeffekt auf die Maßnahmenteilnehmer gibt es den sog. Ankündigungs- oder Abschreckungseffekt auf alle potentiell von einer Maßnahmen Betroffenen. Dies sind im dänischen Fall beispielsweise alle arbeitslos registrierten Sozialhilfeempfänger, die nach spätestens neun Monaten ihre Anspruchsberichtigung auf Sozialhilfe verlieren, wenn sie nicht an einer angebotenen Maßnahme teilnehmen. Aus den Erkenntnissen zahlreicher Evaluationsstudien zur verpflichtenden Maßnahmenteilnahme (Rosholm und Sværer, 2004, Geerdsen und Holm, 2007 und Rosholm, 2007) folgert der dänische Wirtschaftsrat (2007), dass Droh- oder Motivationseffekte für den größten Teil des dänischen Beschäftigungswunders verantwortlich sind.

Auch aus den anderen Vergleichsländern liegen interessante Erkenntnisse zur Wirkung der Workfare- Komponente von Aktivierung vor. Trotz großer Fortschritte in der Evaluationsforschung gibt es aber nach wie vor große Lücken auf der Forschungsagenda. So kann der Einfluss von Maßnahmen auf das Qualifikationsniveau oder auf Suchkosten kaum direkt gemessen werden.

¹³ Siehe hierzu die aktuelle deutsche Diskussion um Bürgergeld und bedingungsloses Grundeinkommen. Einen Überblick über wesentliche Vorschläge und Positionen bietet Heft 51-52/2007 der Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“ vom 17. Dezember 2007.

Genauso schwierig ist es, die indirekten Wirkungen von Aktivierungspolitik auf gesamtwirtschaftliche Größen wie Arbeitslosen- oder Beschäftigungsraten oder gar das Sozialprodukt zu bestimmen, da die Wechselwirkungen von konjunktureller Entwicklung, Aktivierungsmaßnahmen und anderen Reformelementen meist nicht klar abgegrenzt werden können¹⁴.

Indirekte Beschäftigungseffekte

Neben Maßnahmeteilnehmern und Arbeitslosen können von verpflichtenden Maßnahmen indirekt auch die Beschäftigten betroffen sein, da die Opportunitätskosten für Arbeitslosigkeit steigen (s. Abbildung 5 oben). Unter sehr allgemeinen Annahmen kann Workfare i. w. S. auch eine Lohnmoderation zur Folge haben. Niedrigere Löhne führen ceteris paribus zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen und zu einer höheren Vermittlungsquote. Diese indirekten Wirkungen („Signaleffekte“) von Aktivierungspolitik auf die bereits Beschäftigten sind aber schwer abzuschätzen. Es ist aber anzunehmen, dass das Drohpotential der Aktivierung den Aufbau bzw. den Erhalt eines hohen Beschäftigungsstands stützt.

Hinweise auf solche indirekten Beschäftigungseffekte gibt beispielsweise eine Studie aus Großbritannien zur Evaluierung des britischen New Deal for Lone Parents (NDLP). Der NDLP ist freiwillig und richtet sich in erster Linie an alleinerziehende Empfänger von Income Support (IS). Der NDLP zeigt substantielle Beschäftigungswirkungen speziell für Alleinerziehende mit einer langen IS-Bezugszeit. Dolton et al. (2008) ziehen daraus den Schluss, dass die mangelnde Aktivierung von Alleinerziehenden eine wesentliche Ursache der (historisch) niedrigen Beschäftigungsraten dieser Gruppe ist.

Dieses Ergebnis gibt Anlass zu der Vermutung, dass ein Teil der Beschäftigten, insbesondere diejenigen mit geringem Verdienstpotezial oder anderen Beschäftigungsbarrieren ohne Recht und Pflicht auf Aktivierung vom Arbeitsmarkt verschwunden wären. Auch erste Befragungsergebnisse zur Konzessionsbereitschaft von Stellensuchenden nach der Hartz IV- Reform weisen darauf hin, dass Hartz IV nicht nur die Stellenbesetzungen in den Betrieben erleichtert, sondern auch den Beschäftigungsaufbau unterstützt hat (Kettner und Rebien, 2007).

¹⁴ Der dänische Wirtschaftsrat hat versucht, den Anteil der Arbeitsmarktreformen am Rückgang der Arbeitslosigkeit in Dänemark zwischen 1993 und 2001 zu schätzen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit um 7 Prozentpunkte wird zu 2-3 Prozentpunkten (PP) durch die positive Konjunktur erklärt, 1-1,5 PP durch die Reduzierung des Arbeitsangebotes aufgrund „passiver“ Maßnahmen wie Frühverrentung oder Erziehungsurlaub und 2-3 PP wurden der Arbeitsmarktpolitik und den stärker dezentralisierten Lohnverhandlungen zugeschrieben www.dors.dk.

Allokationseffekte

Potenzielle Allokationseffekte von Aktivierungspolitik hängen davon ab, wie hoch der Aufwand bei der Einrichtung der Workfare- Arbeitsplätze ist, wie hoch die Produktivität der in diesen Maßnahmen eingesetzten Personen ist, und inwieweit Substitutions- und Verdrängungseffekte auftreten (also Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt verloren gehen). Neben direkten Arbeitsangebotseffekten, der Wirkung auf die Lebenszufriedenheit von Hilfebeziehern und den Arbeitsmarktausgleich müssen die Kosten von Aktivierung und deren fiskalischen Konsequenzen betrachtet werden.

Die Reduzierung von Arbeitslosigkeit kann durchaus mit fiskalischen Nettokosten verbunden sein, da die (Mehr-)Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durch Steuern und Abgaben finanziert werden müssen. Der Ressourceneinsatz ist besonders hoch in Ländern, in denen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verpflichtend für einen breiten Personenkreis eingesetzt werden wie beispielsweise in Dänemark. Entständen durch Workfare Nettokosten für die öffentliche Hand, wäre von Nachfrage dämpfenden Effekten auszugehen. Dagegen gingen von Einsparungen Impulse für die Beschäftigungsnachfrage aus. Der Break Even Point aus Nettonutzen und Nettokosten bestimmt sich aus den aus Beschäftigungsgewinnen resultierenden zusätzlichen Steuern und den eingesparten Transferleistungen. Die Frage ist also, wie groß die Beschäftigungsgewinne sein müssen, um die Kosten von Workfare -Politiken zu rechtfertigen, d.h. um den Staatshaushalt nicht zusätzlich zu belasten.

Für eine Würdigung möglicher fiskalpolitischer Konsequenzen müssten aber die Arbeitsangebots- und Nachfrageeffekte bekannt sein. Dies ist in der Regel nicht der Fall. In Dänemark hat der Wirtschaftsrat (2007) unlängst den Versuch unternommen, die ressourcenintensive dänische Arbeitsmarktpolitik einer Kosten-Nutzen-Analyse auf der Basis mikroökonomischer Evaluationsergebnisse zu unterziehen. Den durchschnittlichen AAMP- Ausgaben von 1,3 Prozent des BIP müsste nach diesen Berechnungen ein Beschäftigungszuwachs von 3 Prozent gegenüberstehen, um die öffentlichen Haushalte nicht zusätzlich zu belasten. Im dänischen Fall bedeutet dies, dass 50 Prozent der Aktivierten einen regulären Job bekommen müssen. Dieser Beschäftigungszuwachs wurde in der Vergangenheit jedoch nicht erreicht. Die Kosten übersteigen den Nutzen um jährlich 6 800 € pro Aktivierten, wenn Lock -In, Post-Programm und Droheffekte einbezogen werden. In Bezug auf einzelne Maßnahmen übersteigt nur das betriebliche Jobtraining die Kosten.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Berechnungen setzt man in Dänemark seit einiger Zeit auf kostengünstigere Instrumente wie „Counseling, Monitoring and Targeting“.

Aus mehreren Gründen bleiben gängige Kosten-Nutzen-Analysen jedoch unvollständig. Zum einen bleiben Lohneffekte unberücksichtigt. Zum anderen sind Maßnahmen wie Einkommensbeihilfen im Fall einer Arbeitsaufnahme in erster Linie verteilungspolitisch motiviert und deshalb müssten auch Verteilungseffekte in die Kosten-Nutzenanalyse mit einbezogen werden. Eine standardisierte Kosten-Nutzen-Rechnung unterschätzt zudem die dynamischen Aspekte, nämlich dass Aktivierungspolitik Arbeitslose näher an den Arbeitsmarkt bringt und dadurch dauerhafte Arbeitsmarkt- Exklusion verhindert werden kann.

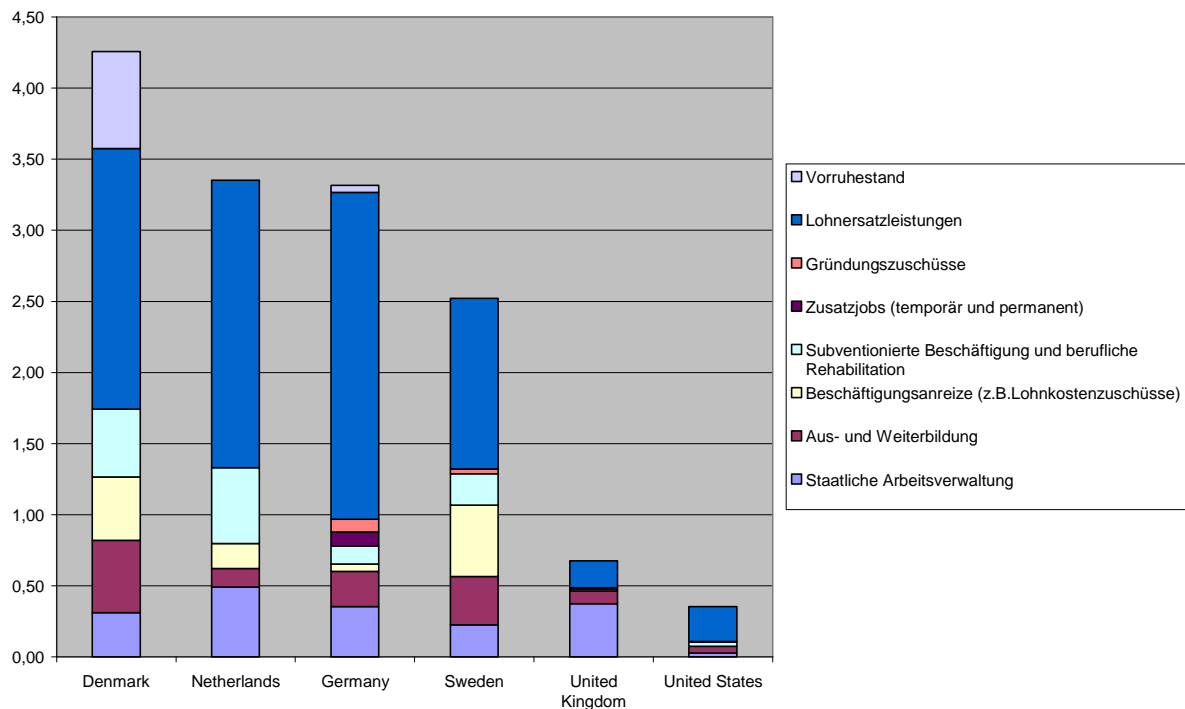
Die direkten Kosten von aktivierender Arbeitsmarktpolitik setzen sich aus Verwaltungs- und Maßnahmekosten und von Einkommensbeihilfen für Geringverdiener (Kombilöhnen) einschließlich den Ausgaben für sonstige Leistungen wie einem verbesserten Zugang zu Kinderbetreuung, Mobilitätshilfen und anderen Unterstützungsleistungen zusammen. Da hierzu keine international vergleichbaren Daten und in den meisten Ländern auch keine nationalen Kosten-Nutzen-Analysen zur Verfügung stehen, greifen wir hilfsweise auf Daten der OECD zu Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik zurück.

Ein Blick auf die Ausgaben für AAMP in Abbildung 10 zeigt, dass im Jahr 2005 Dänemark mit 1.74 Prozent des BIP mehr als jedes andere Land für aktive Leistungen ausgab. In Dänemark sind aber nicht nur Ausgaben für aktive Leistungen hoch, sondern auch die Ausgaben für passive Leistungen. Mit 4,3 Prozent Gesamtausgaben erreicht Dänemark eine Spitzenposition unter allen OECD-Ländern.

Großbritannien bildet mit einer Ausgabenquote von 0.49 für aktive Leistungen und 0.19 Prozent Lohnersatzleistungen dagegen das Schlusslicht unter den europäischen Ländern. Die gesamten Sozialausgaben für Personen im erwerbsfähigen Alter belaufen sich in Großbritannien jedoch auf 7 Prozent des BIP. Mit £ 2.5 Mrd. sind die Ausgaben für Arbeitslosigkeit (JSA) dabei am geringsten im Vergleich zu den in Abbildung 7 nicht erfassten „passiven“ Ausgaben für Sozialhilfe (8.9 Mrd. £), Erwerbsunfähigkeitsleistungen (£20.1 Mrd.), Wohngeld (£14.6 Mrd.) und Steuergutschriften (£14.1 Mrd.).

Abweichend von allen europäischen Staaten ist in den USA mit 0.38 Prozent die Ausgabenquote am geringsten, wobei besonders der geringe Anteil der AAMP-Ausgaben (0.13 Prozent am BIP) ins Auge sticht (s. Abbildung 10).

Abbildung 10: Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
(Anteil am BIP für das Jahr 2005)



Quelle: OECD 2007

In den USA sind aufgrund des niedrigen Leistungsniveaus auch die Ausgaben für Lohnersatzleistungen mit 0.24 Prozent des BIP gering. Die durchschnittlichen Kosten für die Unterstützung einer Alleinerziehenden mit einem Kind durch öffentliche Beihilfen beträgt rund US\$ 8.400 pro Jahr. Dies umfasst eine monatliche finanzielle Beihilfe (TANF) von US\$ 400 zuzüglich Essensmarken. Die Ausbildungskosten bewegen sich zwischen US\$ 2.000 und US\$ 5.000 pro Jahr.

Aus Abbildung 10 geht hervor, dass in Deutschland im Jahr 2005 die Ausgaben für Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II bzw. Hilfeleistungen für Sozialhilfeempfänger) mit 2.3 Prozent des BIP am höchsten waren, gefolgt von den Niederlanden (2.02 Prozent), Dänemark (1.83 Prozent ohne inaktive Sozialhilfeempfänger), Schweden (1.2 Prozent) und Großbritannien (JSA) mit 0.19 Prozent.

Besonders große Aufmerksamkeit hat in den letzten Jahren hierzulande die Diskussion um die fiskalischen Risiken von Kombilöhnen (Tax Credits) in einem System mit hohem Grundsicherungsniveau erfahren. Tax Credits sind insbesondere in den angelsächsischen Ländern integraler Bestandteil einer „Make Work Pay“ Aktivierungsstrategie. Im Gegensatz zu den USA hat Großbritannien ein den anderen europäischen Ländern vergleichbares Grundsicherungsniveau (s. Kapitel 4.1).

In den USA belasteten die Ausgaben für den EITC den US-Bundeshaushalt im Jahr 2005 brutto mit 0.33 Prozent des BIP. Die von den Empfängern gezahlten Steuern und Sozialabgaben sind darin nicht enthalten. Die Gesamtausgaben für Steuergutschrift, Sozialhilfe, Lebensmittelgutscheine und die medizinische Grundversorgung in Höhe von 0,96 Prozent des BIP dürften aufgrund der mit der Sozialhilfereform einhergehenden Beschäftigungsgewinnen und der Kürzung der Transfers für Nichterwerbstätige allenfalls zu einer geringen Nettobelastung der öffentlichen Haushalte geführt haben. In Großbritannien beliefen sich die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die Steuergutschriften dagegen auf rund 0.6 Prozent des BIP. Damit sind sie doppelt so hoch wie in den USA. Angesichts der geringeren Beschäftigungseffekte und einer Ausweitung von Hilfeleistungen (z.B. großzügigere Kinderzuschläge) dürfte die Steuergutschrift des Working Tax Credits die öffentlichen Haushalte in Großbritannien deutlich mehr belasten als in den USA (Brücker und Konle-Seidl, 2006).

Interaktion von Wirkungsmechanismen und Kontextfaktoren

Gestaltet sich die Beurteilung indirekter Effekte auf nationaler Ebene bereits als schwierig, wird durch die Interaktion verschiedener Wirkungsmechanismen mit den jeweiligen Rahmenbedingungen eine zwischenstaatliche Vergleichsanalyse von Nettoeffekten methodisch zu einer unlösbaren Aufgabe. In die Beurteilung von Aktivierungspolitik im internationalen Vergleich müssten nämlich auch die Kontextbedingungen des jeweiligen Sozial- und Erwerbssystems mit einbezogen werden. Zu diesen Kontextfaktoren gehören etwa Ausmaß und Struktur des Arbeitsmarktungleichgewichtes, die Verfügbarkeit anderer Transfersysteme und einer sozialen Infrastruktur für die am Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Gruppen, die Ausgestaltung des Steuer- und Abgabensystems, die Existenz von Mindestlohnregelungen, das Vorhandensein eines Niedriglohnsektors sowie die rechtliche Regulierung der Arbeitsverhältnisse. Gelingt beispielsweise die Integration von Hilfebeziehern in Ländern mit einem flexibleren Kündigungsschutz und einem größeren Niedriglohnsektor wie in den USA besser als in den stärker regulierten Erwerbssystemen kontinentaleuropäischer Länder?

Ein Beispiel dafür, dass der gleiche Ansatz in unterschiedlichen Sozial- und Erwerbssystemen auch unterschiedlich wirkt, ist die Umsetzung von „In-work-benefits“ in den USA und in Großbritannien (s. hierzu Brücker und Konle-Seidl, 2007).

8.2 Welche Aktivierungsinstrumente sind wirksam?

Die OECD (2003) vertritt die Auffassung, dass eine effektive Unterstützung bei der Arbeitssuche und eine verpflichtende Maßnahmenteilnahme nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einer strengen Überwachung und Sanktionsmöglichkeiten bei passivem Verhalten am ehesten geeignet sind, negative Anreizeffekte von Sozialleistungen abzuschwächen und die Reintegrationschancen von Erwerbslosen zu erhöhen.

Diese Erkenntnis basiert auf den Befunden einer Vielzahl internationaler mikro- und makroökonomischer Evaluationsstudien aus den 1990er Jahren (Martin und Grubb, 2001). Während Studien aus den USA sich auch auf Hilfeempfänger beziehen, war das Wissen über Reintegrationswirkungen von Programmen auf Hilfeempfänger in Europa bislang eher gering. Fromm und Sproß (2008) haben erstmals die Effekte von Aktivierungsmaßnahmen für Hilfebezieher auf der Basis von 256 Evaluationsstudien aus Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark und Schweden systematisch erfasst. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Programmteilnahme den Abgang aus Leistungsbezug und den Übergang in Beschäftigung positiv beeinflusst. Insgesamt sind die Nettoeffekte jedoch gering.

Dieser Befund basiert auf den durchschnittlichen Treatment-Effekten von Maßnahmenteilnehmern im Vergleich zur Nichtteilnahme. Er gibt jedoch keinem systematischen Einblick in die Netto-Wirkungen der verschiedenen in Tabelle 4, S. 47 aufgelisteten Aktivierungsinstrumente. Nachfolgend werden aktuelle empirische Befunde zu den einzelnen Instrumenten diskutiert¹⁵.

8.2.1 Finanzielle Anreize bei Arbeitsaufnahme

Einkommenssubventionen für Geringverdiener sind – wie oben bereits erwähnt – insbesondere in den angelsächsischen Ländern Bestandteil einer umfassenderen „Welfare-to-Work“ Politik, die auch gering bezahlte Arbeit attraktiver machen will.

¹⁵ Da bereits in Kapitel 5.3 (s. Kasten „Einkommensbeihilfen für Geringverdiener in Großbritannien und den USA“) auf die Wirkungen finanzieller Anreize bei Arbeitsaufnahme eingegangen wurde, wird an dieser Stelle darauf verzichtet.

Im Jahr 1999 führte die Labour-Regierung nach dem Vorbild des US-amerikanischen Earned Income Tax Credit (EITC) den Working Family Tax Credit (WFTC) ein (im Detail s. Brücker und Konle-Seidl, 2006)

Zu den Wirkungen des W(F)TC liegen zahlreiche empirische Untersuchungen vor. (Adam et al. 2006, Brewer et al. 2007). Der durch den W(F)TC bedingte Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden wird auf 1 bis 7 Prozentpunkte geschätzt. Die Erwerbsbeteiligung verheirateter Mütter mit einem erwerbstätigen Ehemann ist den meisten Studien nach jedoch gesunken. Ein zentrales Problem der geringen Wirkung wird in der Erhöhung der Transfergrenzen und der Ausdehnung der Steuergutschriften auf Personen auch mit höherem Einkommen gesehen. Die Zahl der Haushalte mit Transferentzugsraten über 50 Prozent hat sich dadurch um fast eine Million ausgedehnt. Die Arbeitsanreize sind für diese Personengruppen eher gesunken als gestiegen. In langfristig angelegten Untersuchungen zeigt sich zudem, dass die monetären Erwerbsanreize zwischen 1979 und 2000 zwar durch entsprechende Reformen des Steuer-Transfer-System gestärkt wurden, seit 2000 sind diese jedoch im Durchschnitt trotz der von der Labour-Regierung verfolgten „Make work pay“-Politik gesunken. Paradoxierteil liegt ein wesentlicher Grund für diesen Widerspruch darin, dass die britische Regierung gleichzeitig das Ziel verfolgte, die Kinderarmut zu verringern. 2003 wurde der großzügig ausgestattete Kinderzuschlag (Child Tax Credit) von der Steuergutschrift (WTC) abgekoppelt und auch an nicht-erwerbstätige Familien ausbezahlt. Dies hat die Arbeitsanreize von Transferbeziehern mit Kindern geschwächt. Das britische Beispiel verdeutlicht, dass der Zielkonflikt zwischen einer sozialpolitisch erwünschten Armutsvermeidung und einer arbeitsmarktpolitisch geforderten Erhöhung der monetären Arbeitsanreize nicht einfach zu lösen ist.

Im Gegensatz zu Großbritannien sind in den USA aufgrund eines fehlenden universellen Mindestsicherungssystems die Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich - selbst ohne Kombilöhne - ausgeprägt. Kombilöhnen kommt hier eindeutig die Funktion zu, das „Working Poor“-Problem (Armut trotz Arbeit) zu bekämpfen. Drei Viertel aller Auszahlungen des EITC gehen an Alleinerziehende, deren Armutsrisiko am höchsten ist und die den Großteil der Sozialhilfebezieher stellen. Mehr als 95 Prozent gehen an Steuerzahler, die weniger als den Medianlohn verdienen. Die Verteilungswirkungen des EITC sind erwartungsgemäß positiv. Er zeigt eine hohe Zielgenauigkeit. Die Armut unter der Erwerbsbevölkerung konnte aufgrund des EITC verringert werden, speziell von Alleinerziehenden mit Kindern (Blank, 2002). Zahlreiche empirische Studien belegen zudem die positiven Effekte des EITC auf die Erwerbsbeteiligung von Sozialhilfebeziehern.

So stieg die Erwerbstätigenquote von Alleinerziehenden im Zeitraum zwischen 1994 und 2001 um 10 Prozentpunkte, die von verheirateten Müttern sank dagegen leicht (Grogger und Karoly, 2005).

8.2.2 Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (Fördern)

Kurzfristige Effekte von AAMP- Maßnahmen

Die wesentlichen Instrumente des „Förderns“ (rechte Spalte in Tabelle 4, S. 47) waren bereits in der Vergangenheit Gegenstand umfangreicher Evaluationsstudien. Die meisten dieser Studien, die auf einem Kontrollgruppenvergleich basieren, haben sich auf die Treatment-Effekte von Maßnahmenteilnehmern im Vergleich zur Nichtteilnahme konzentriert. Der Treatment-Effekt kann in einen negativen Sucheffekt und einen positiven Post-Programm-Effekt aufgeteilt werden. Je zeitlich umfangreicher Maßnahmen sind, desto weniger Zeit bleibt für die Arbeitssuche. Dies ist der sog. „Lock- in“ Effekt, der nachteilig für die Aufnahme regulärer Arbeit ist. Der Lock- in Effekt kann durch einen positiven Post-Programm-Effekt in dem Sinne verringert werden, als dass die Programmteilnahme zu einer Humankapitalverbesserung führt und deshalb die Jobperspektiven nach Ende des Programms verbessert werden.

Die empirisch gemessenen Programmeffekte fallen für die meisten Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik länder- und maßnahmenübergreifend im Durchschnitt eher bescheiden aus. Dies gilt sowohl für Arbeitslosengeldempfänger als auch für Hilfebezieher (vgl. Martin und Grubb 2001, Konle-Seidl 2005, Kluve 2006). So schätzen Fromm und Sproß (2008) die Unterschiede zwischen Programmt Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern (Netto-Effekte) von arbeitsmarktpolitischen Programmen für Hilfebezieher in Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden auf fünf bis zehn Prozentpunkte.

Die meisten Maßnahmen weisen allerdings stark heterogene Effekte sowohl hinsichtlich der Maßnahmenart als auch der Personengruppen auf (Kluve, 2006). Länderübergreifend sind solche Maßnahmen effektiver, die betriebliche Arbeitserfahrung und eine arbeitsmarktnahe Qualifizierung vermitteln. Diese Programme sind i.d.R. nicht nur effektiver als rein schulische Aus- und Weiterbildungsprogramme sondern auch kosteneffizienter. Je mehr Ähnlichkeit eine Tätigkeit mit regulärer Arbeit hat, desto mehr profitieren die Maßnahmenteilnehmer davon (Sianesi, 2008).

Dänische Studien zum Vergleich von Qualifizierungs- und verschiedenen Beschäftigungsmaßnahmen für Sozialhilfebezieher geben Hinweise auf erfolgreiche und weniger erfolgreiche Maßnahmen. Graversen (2004) kommt in seiner Studie zu den Wirkungen von verschiedenen Formen subventionierter Beschäftigung – in Privatunternehmen, in öffentlichen Unternehmen oder in gemeinnützigen Projekten – zu dem Ergebnis, dass die geförderte Beschäftigung in kommunalen Projekten die Übergangsrate von Sozialhilfe in Beschäftigung um 3 Prozentpunkte erhöht. Dies ist weniger stark als betriebsnahe Maßnahmen (15 Prozentpunkte) oder Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen in öffentlichen Einrichtungen (6 Prozentpunkte). Unter Einbeziehung von unbeobachteter Heterogenität verschwinden allerdings die (durchschnittlich) positiven Beschäftigungseffekte von betriebsnahen im Vergleich zu anderen Maßnahmen. Bolvig et al. (2003) erklären die geringere Übergangswahrscheinlichkeit im Fall öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen und im Fall einer (schulischen) Weiterbildung im Vergleich zu einer betrieblichen Arbeits- und Trainingsmaßnahmen mit den größeren Lock-in-Effekten.

Allerdings gibt es gerade bei betrieblichen Maßnahmen wie Eingliederungs- und Lohnkostenzuschüsse Hinweise auf besonders hohe Mitnahme- und Verdrängungseffekte. Schwedische Studien schätzen die Verdrängungseffekte von subventionierter Arbeit auf 65-70 Prozent (Calmfors et al. 2002). Untersuchungen aus den USA legen zudem nahe, dass zielgruppenspezifische Lohnzuschüsse zu größerer Stabilität des Arbeitsverhältnisses führen können, dass aber breite, unspezifisch gewährte Zuschüsse nach der Anstellung ineffektiv sind (Campbell et al. 2002). Die Ergebnisse der Evaluierung von Weiterbildungsmaßnahmen vor und nach den Hartz - Reformen geben Hinweise darauf, dass eine stärker zielgruppenorientierte Ausrichtung dieser Maßnahmen eindeutig bessere Resultate als eine nach dem „Gießkannenprinzip“ durchgeführte Teilnehmerallokation zeitigen (Bundesregierung, 2006).

Studien aus 13 US-Bundesstaaten zu den Beschäftigungs- und Einkommenseffekten arbeitszentrierter Programmen im Verhältnis zu Qualifizierungsprogrammen nach 1996 bestätigen die dänischen Befunde. Die Beschäftigung erhöhte sich bei den arbeitsplatznahen Programmen im Durchschnitt um 9.2 Prozentpunkte im Vergleich zu 3 Prozentpunkten bei den (schulischen) Qualifizierungsprogrammen. Der jährliche Einkommenszuwachs in den ersten zwei Jahren nach Maßnahmenteilnahme betrug im Fall der vermittlungsorientierten Programme durchschnittlich 594 US-\$, im Fall der Teilnahme an einer Weiterbildung 186 US-\$.

Nach einem Zeitraum von fünf Jahren konnte beobachtet werden, dass die Maßnahmeneffekte im Zeitablauf geringer wurden und sich der Abstand zur Kontrollgruppe deutlich verringerte. Grogger und Karoly (2005) erklären dies damit, dass die Kontrollgruppe in Bezug auf Beschäftigung und Einkommen gegenüber der Treatment-Gruppe aufgeholt hat. Weiterhin hatten sich nach fünf Jahren die Unterschiede in Bezug auf die durchschnittlichen Effekte arbeitszentrierter Maßnahmen im Vergleich zu Weiterbildungsmaßnahmen verringert.

In einer im Auftrag des Dänischen Wirtschaftsrates (2007) durchgeführten Untersuchung zu den *langfristigen* Wirkungen von vier unterschiedlichen Maßnahmen zeigen in Einklang mit den US-Studien positive Wirkungen sowohl hinsichtlich der individuellen Erwerbsbeteiligung als auch in Bezug auf die (nachfolgende) Einkommenshöhe. Die langfristigen Effekte sind im Fall betrieblicher Trainingsmaßnahmen im privaten Sektor höher als ähnliche Maßnahmen im öffentlichen Sektor und auch höher als die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen. Im Fall der betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen besteht folglich Übereinstimmung von kurzfristigen und langfristigen Effekten. Die Studie gibt auch Hinweise darauf, dass Bildungsmaßnahmen zwar die Beschäftigungs- und Einkommenschancen von Geringqualifizierten nachhaltig verbessern, die von Hochqualifizierten jedoch nicht.

Erste Befunde zu den (kurzfristigen) Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB II zeigen in eine ähnliche Richtung. Maßnahmen, die direkt auf die Aufnahme einer regulären Beschäftigung zielen - wie Eingliederungszuschüsse und betriebliche Trainingsmaßnahmen - sind ähnlich erfolgreich wie im SGB III (Jozwiak und Wolff, 2007). Allerdings ist zu erwarten, dass – ähnlich wie in den Vergleichsländern – die eher arbeitsmarktnahen ALG-II Bezieher durch eine Aufnahme einer Beschäftigung den Leistungsbezug eher verlassen und die bislang eher heterogene SGB II Klientel durch die spürbare Besserung auf dem Arbeitsmarkt homogener wird und somit Maßnahmen spezifischer eingesetzt werden können.

8.2.3 Effekte von Workfare (Fordern)

Die in der linken Spalte in Tabelle 4, S. 47 aufgeführten Komponenten des „Forderns“ „motivieren“ gemäß der ökonomischen Suchtheorie Arbeitslose dazu, ihre Suchintensität zu erhöhen (s. Abbildung 4b oben). Neben der Senkung von Höhe und Dauer von Transferleistungen und der allgemeinen oder für bestimmte Zielgruppen bestehenden Teilnahmepflicht an Maßnahmen, gehören strengere Zumutbarkeitskriterien und sanktionsbewehrte Anforderungen an Arbeitssuchaktivitäten in allen Ländern zum Repertoire des „Forderns“.

Verpflichtende Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

In Dänemark stellt – wie bereits erwähnt - die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach einer bestimmten Zeit der Arbeitslosigkeit (6 Monate für Jugendliche; 9 Monate bei 30+) die Voraussetzung für den weiteren Bezug von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe dar. Neben Qualifizierungsmaßnahmen werden hierzu auch Beschäftigungsmaßnahmen angeboten, zu denen verschiedene Formen von subventionierter Beschäftigung in privaten und öffentlichen Unternehmen oder in einem kommunalen Beschäftigungsprojekt zählen.

In einer ökonometrischen Studie zur Wirksamkeit der aktiven Sozialpolitik analysieren Bolvig et al. (2003) einen Längsschnittdatensatz für die Stadt Aarhus. Sie untersuchen dabei die Effekte von Beschäftigungsprogrammen, Weiterbildung und sonstigen Maßnahmen auf die erwartete Dauer des Transferbezugs. Die Autoren finden, dass die Verpflichtung zur Maßnahmenteilnahme eine dreimal so hohe Übergangsrate in Beschäftigung zur Folge hat gegenüber dem Transferbezug ohne verpflichtende Maßnahmenteilnahme.

Der Befund, dass ein hoher Verpflichtungsgrad von Maßnahmen effektiver ist als freiwillige Programme, deckt sich mit den Erfahrungen aus den USA. Für die USA liegen experimentelle Studien bereits aus den 1980er Jahren vor. In einer Metaanalyse von 64 zwischen 1982 und 1996 durchgeführten Welfare-to-Work Programmen kommen Ashworth et al. (2004) zu dem Ergebnis, dass verschiedene Elemente des Forderns, insbesondere die Verpflichtung zur Stellensuche und die Überwachung der Jobsuche in Verbindung mit Sanktionen zu den höchsten Beschäftigungs- und Einkommenseffekten führen. Welfare-to-work Programme, die einen hohen Sanktionsgrad aufwiesen, hatten einen positiven Einfluss sowohl auf den Rückgang der AFDC-Bezieher als auch auf ein höheres Einkommen. Im Vergleich zu Humankapitalprogrammen erhöhte sich das Einkommen der Teilnehmer an Work First Programmen innerhalb von sechs Jahren um das Zweieinhalbfache.

Im Gegensatz zu traditionellen Einzelmaßnahmen bauen modular aufgebaute, verpflichtende Förderprogramme wie der britischen New Deal for Young People (NDYP) auf ein System aus grundlegenden Dienstleistungen wie Beratung und Monitoring, Unterstützung bei der Arbeitssuche und Sanktionen bei Nichtbefolgung. Der relativ späte Zeitpunkt, zu dem eine verpflichtende Teilnahme an den britischen ND-Programmen erfolgt, kann – neben Kostenüberlegungen - aus der oben beschriebenen „Kundensegmentierungslogik“ von Work First abgeleitet werden.

Ausgehend von der Tatsache, dass 60 Prozent der Arbeitslosen den JSA - Bezug nach 3 Monaten, 80 Prozent nach 6 Monaten und 95 Prozent nach 12 Monaten verlassen haben, werden nur die „Übriggebliebenen“ arbeitsmarktfernen Personen in ressourcenintensivere Maßnahmen einbezogen.

Zwischen 1998 und 2002 wurden mehrere große Studien zum britischen NDYP durchgeführt. Alle berichteten positive Auswirkungen mittlerer Größe bezüglich des Gesamtprogramms, etwa einen Rückgang der JSA - Ansprüche zwischen 5 und 9 Prozentpunkten (vgl. Riley und Young 2001, Blundell 2001, White und Riley 2002). Jüngere Schätzungen auf Basis von Steuerdaten kommen zum Ergebnis, dass rund 46 Prozent aller NDYP -Teilnehmer eine Beschäftigung aufgenommen haben (Hasluck und Green, 2007). Wilkinson (2003) schätzt, dass bereits eine drohende Teilnahme an dem Programm dazu führte, dass die Zahl der Jugendlichen, die länger als ein Jahr arbeitslos blieben, um 25.000 reduziert wurde. Die größten Programmwirkungen wurden in der frühen Gateway-Phase festgestellt. Von den Personen, die den New Deal verließen, taten dies bereits 70 Prozent (NDYP) bzw. 66 Prozent (ND 25+) in der viermonatigen Gateway-Phase. Dies ist die erste Phase des New Deal, in der es in erster Linie um intensive Unterstützung und Überwachung der Arbeitsuche, aber auch um die Bestimmung des individuellen Bedarfs an Qualifizierungsmaßnahmen oder Arbeitspraktika geht.

Die Auswirkungen der sich an den Gateway anschließenden verpflichtenden Optionsphase waren weniger prononciert, was zum Teil an den bedeutenderen Beschäftigungsbarrieren dieser Gruppe liegt. Vergleichende Untersuchungen zu den vier möglichen Programm- Modulen des NDYP in der Optionsphase zeigen jedoch in Übereinstimmung mit den Ergebnissen klassischer AAMP - Maßnahmen, dass Lohnkostenzuschüsse am wirksamsten hinsichtlich der Reintegration in Beschäftigung sind. Vollzeitausbildung oder Arbeitsgelegenheiten im gemeinnützigen und Umweltbereich schneiden dagegen schlechter ab (Bonjour et al. 2001; Dorsett, 2006).

Auf der Basis dieser Ergebnisse gab es Veränderungen am Programmdesign, der Vergabe und den Ansätzen der verschiedenen Anbieter, von denen viele auf positive Ergebnisse mit einer schwer vermittelbaren Zielgruppe hinweisen, die jedoch wenig evaluiert wurden. Die jüngsten Ergebnisse einer experimentellen Studie zum „Step Up“-Programm, das zwischen 2002 und 2004 in 20 Pilotregionen Großbritanniens als Alternative zum Wiedereintritt in den ND25+ lief, zeigen gemischte Befunde. „Step Up“ stellte einen garantierten Vollzeitjob zum Mindestlohn mit zusätzlicher

Unterstützung für bis zu 50 Wochen bereit. Über 3.000 Personen nahmen einen Step-Up-Job auf. Die Kosten pro Teilnehmer betrugen £9.300, was die durchschnittliche Dauer des Lohnkostenzuschusses, Unterstützungs- und andere Zahlungen abdeckte. Im Vergleich mit Kontrollgruppen wurde herausgefunden, dass statistisch signifikante Effekte sowohl für Personen zwischen 30 und 49 Jahren und für diejenigen mit der größten Distanz zum Arbeitsmarkt erzielt wurden. Der Lock-in Effekt war hingegen für Personen mit der größten Arbeitsmarktnähe am höchsten (Bivand et al. 2006).

Strengere Zumutbarkeitskriterien

Strengere Zumutbarkeitskriterien hinsichtlich einer Arbeitsaufnahme und größere Anforderungen an (eigenständige) Arbeitssuche sind, wie die (verpflichtende) Maßnahmenteilnahme und finanzielle Anreize bei Annahme niedrig bezahlter Arbeit, Instrumente, die in allen Vergleichsländern zur Aktivierung von Hilfebeziehern eingesetzt werden. Hinsichtlich der Ausgestaltung von „Work Requirements“ zeigen mikroökonomische Evaluationsstudien, dass relativ strikte Anforderungen an die Arbeitssuche, eine konsequente Überwachung von Suchanstrengungen und die Androhung von Sanktionen einen großen Effekt auf die Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. des Leistungsbezugs haben (z.B. van den Berg et al. 2004, Lalive et al. 2005). Evaluationsstudien aus den USA bestätigen diese Befunde. Strengere Anforderungen an Eigenaktivität und Arbeitssuche erhöhen sowohl die Beschäftigungsraten als auch das Einkommen von Hilfebedürftigen (Grogger und Karoly, 2005).

Ein kürzlich durchgeführtes Quasi-Experiment in Stockholm nutzte die Tatsache, dass in verschiedenen Stadtteilen von Stockholm zu unterschiedlichen Zeitpunkten striktere Anforderungen an Sozialhilfeempfänger in Bezug auf Arbeitssuche eingeführt wurden. Dahlberg et al. (2008) verglichen dabei die direkten Wirkungen der in bestimmten Stadtteilen eingeführten Reformmaßnahmen mit Stadtteilen, in denen noch keine Änderungen erfolgt waren. Die Autoren stellten fest, dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger nach Einführung der Maßnahmen zurückging und gleichzeitig sowohl die Beschäftigungsraten als auch das verfügbare Einkommen von Hilfeempfängern um 1,6 Prozent stiegen. Die stärksten Auswirkungen hatten die Änderungen auf die Arbeitsmarktleistungsperformance von Jugendlichen und Migranten aus nicht-westlichen Ländern.

Arbeitsvermittlung und Überwachung der Arbeitssuche (Counseling und Monitoring)

In den vergangenen Jahren war international eine Akzentverschiebung hin zu kostengünstigeren Maßnahmen der Arbeitsverwaltung, wie intensive Beratung, Betreuung und Unterstützung der Stellensuche zu konstatieren (Counseling). Unter Berücksichtigung der jeweiligen individuellen Arbeitsmarktsituation ermöglichen intensivere Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten je nach Problemlage ein individuell maßgeschneidertes Paket anzubieten. Dazu gehören Unterstützung bei der Arbeitssuche, Maßnahmen zur Qualifizierung und Aneignung von Berufserfahrung und Hilfe bei sozialen Problemen. Neben diesen fördernden Aspekten sind die mit einem intensiveren Counseling einhergehende höhere Kontaktdichte und Betreuungsintensität jedoch i.d.R. auch mit einer strikteren Verfügbarkeitsprüfung verbunden, da Nicht-Erscheinen mit Sanktionen geahndet werden kann.

Deshalb untersuchen die meisten mikroökonomischen Studien die Effekte von „Counseling and Monitoring“ nicht getrennt nach Beratung und Vermittlung (Fördern) auf der einen und Überwachung der Suchanstrengungen (Fordern) auf der anderen Seite¹⁶. Jüngere Studien auf experimenteller oder Quasi-experimenteller Basis zur Wirkung von „Counseling and Monitoring“ in den skandinavischen Ländern und in den Niederlanden zeigen interessante Ergebnisse.

Ein kontrolliertes Experiment im Auftrag der dänischen Arbeitsverwaltung in zwei Verwaltungsbezirken zeigt ähnliche Ergebnisse. In beiden Bezirken befolgte eine Kontrollgruppe die üblichen Regeln während die Treatmentgruppe einer zeitlich intensiveren Abfolge von Beratung, Unterstützung und Überwachung der Arbeitssuche und bereits nach 16 Wochen zur Teilnahme an einer mindestens 13 Wochen dauernden Maßnahme verpflichtet wurde. In beiden Gruppen handelte es sich um Neuzugänge in Arbeitslosigkeit. Das Experiment wurde sowohl von Graversen und van Ours (2007) als auch von Rosholm (2007) evaluiert. Beide Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Übergangsrate in Beschäftigung in der Treatmentgruppe aufgrund der erhöhten Anforderungen signifikant (30 Prozent) höher war. Graversen und van Ours erklären dieses Resultat mit einem Mix aus Fördern (carrots) und Fordern (sticks).

¹⁶ Nur für Frankreich liegen Untersuchungen vor, die ausschließlich „Job Search Assistance“ im Blick haben. Crepón et al. (2005) finden, dass eine intensivere Unterstützung im Rahmen des 2001 eingeführten PARE-Programms die Übergangsrate in Beschäftigung nach einem Jahr zwar nur um einen Prozentpunkt erhöht hat. Gleichzeitig ging aber die „Wiederholer“-Rate, also vermittelte Personen, die innerhalb eines Jahres erneut arbeitslos wurden, um 6 Prozentpunkte zurück.

Beide Studien kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass die Droheffekte eines intensiven Monitorings in der ersten Phase und die drohende Teilnahme an Maßnahmen nach 16 Wochen (sticks) für die positiven Effekte ausschlaggebender waren als die eigentlichen Treatments, also Unterstützung bei der Arbeitssuche oder die Teilnahme an Beschäftigungs- und Trainingsmaßnahmen („carrots“).

Ergebnisse eines Experiments aus den Niederlanden zeigen hingegen, dass für relativ arbeitsmarktnahe Arbeitslose Unterstützung bei der Arbeitssuche und Überwachung der Suchanstrengungen die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit nicht erhöht. Van den Berg und van der Klaauw (2006) fanden vielmehr eine Substitution informeller Suchwege durch formelle. Im Lichte früherer Studien aus den Niederlanden und den Ergebnissen experimenteller Studien aus Großbritannien und den USA folgern die Autoren, dass nur eine zeitlich intensive Unterstützung bei der Arbeitssuche und nur ein intensives Monitoring positive Effekte auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit haben. Während für arbeitsmarktnahe Personengruppen „Counseling und Monitoring“ ineffektiv ist, helfen sowohl intensivere Vermittlungsbemühungen als auch ein intensiveres Monitoring gerade arbeitsmarktfremden Personen, da diese durch das Monitoring ihre Suchstrategien verbessern können.

Als Kriterium einer erfolgreichen Arbeitsvermittlung hat sich in den britischen Jobcentren die 14-tägige Überprüfung der Suchaktivitäten für JSA-Bezieher in den ersten 12 Monaten der Arbeitslosigkeit erwiesen. Diese Interventionsform wurde bereits mit dem Restart-Programm 1987 eingeführt. Dolton und O'Neill (1996) zeigen in ihrer Studie zur Verweildauer von Restart-Teilnehmern im Vergleich zu einer Kontrollgruppe, dass erstere eine signifikant kürzere Verweildauer in Arbeitslosigkeit aufweisen. Nach fünf Jahren war die Arbeitslosenrate unter Männern aus der Treatment-Gruppe immer noch um 6 Prozentpunkte niedriger als in der Kontrollgruppe, die erst sechs Monate später das gleiche Treatment erhalten hatten (Dolton und O'Neill, 2002). Interessant sind diese Ergebnisse insbesondere auch deswegen, weil sie aus den frühen 1990er Jahren stammen, also vor dem Hintergrund wirtschaftlich schwieriger Zeiten gewonnen wurden.

Jüngere Pilotprojekte mit anderen Interventionsformen (z.B. telefonische Überprüfung der Suchaktivitäten im 14-tägigen Turnus) zeigten keine Vorteile gegenüber dem bestehenden System. Vielmehr wurde dieses Verfahren in Bezug auf eine Kosten-Nutzen-Bilanz als optimale Variante bestätigt.

Aus den verschiedenen Pilotprojekten wurde in dem offiziell von der Labour-Regierung in Auftrag gegebenen Freud-Report (2007) der Schluss gezogen, dass zu Beginn der Arbeitslosigkeit weniger die Qualität als vielmehr die Regelmäßigkeit des Kontaktes mit dem Arbeitsvermittler entscheidend für den Abgang aus dem Leistungsbezug ist.

Für Langzeitarbeitslose haben dagegen insbesondere qualitative Studien über Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen für Langzeitarbeitslose in den von Dritten betriebenen „Employment Zones“ gezeigt, dass ein intensives Betreuungsverhältnis, ein umfassender Beratungsansatz, der neben den Beschäftigungsbarrieren auch den familiären Kontext mit einbezieht und eine intensive Nachbetreuung für die in Arbeit Vermittelten zentral sind für den Wiedereinstieg und den Verbleib in Arbeit (Casebourne et al., 2006 und Hirst et al., 2002). Als eine weitere wichtige Erfolgsbedingung von Arbeitsvermittlung in den „Employment Zones“ wurden die intensiveren Arbeitgeberkontakte und die regelmäßige Überprüfung der Kontaktaufnahme bei Arbeitgebern ausgemacht (Hasluck und Green, 2007).

Obwohl Beratung und Unterstützung bei der Arbeitssuche generell eine zentrale Rolle zugeschrieben wird, ist – außer dem britischen Beispiel - relativ wenig darüber bekannt, welche Art der Unterstützung und welche konkreten Such- und Matchingstrategien für welche Personengruppen letztlich erfolgreich ist. Es gibt kaum Evaluationsstudien, die explizit die Qualität von Dienstleistungen (Beratungs- und Vermittlungsstrategien) untersuchen. Dies ist umso bedauerlicher, da mit einem steigenden Anteil von Personen mit schweren Vermittlungshemmnissen die Qualität der Dienstleistungs- und Aktivierungsprogramme umso wichtiger wird.

Sanktionen

Sanktionen sind ein Aktivierungsinstrument, das in den letzten Jahren insbesondere in den Niederlanden und Dänemark verstärkt eingesetzt wurde. Rosholm und Svarer (2004) zeigen, dass sich die Arbeitslosigkeitsdauer von Männern in Dänemark aufgrund des Droheffektes von Sanktionen um zehn Prozent reduziert hat. Svarer (2007) kommt in einer weiteren Studie zum Einfluss von Sanktionen auf den Erfolg bei der Arbeitssuche in Dänemark zu dem Ergebnis, dass sich infolge einer Sanktion die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung um 50 Prozent erhöhte.

Eine experimentelle Studie zu den Wirkungen von Sanktionsmechanismen für Sozialhilfebezieher in der Stadt Rotterdam (van den Berg et al. 2004) zeigt, dass bereits eine geringe Leistungskürzung einen großen Einfluss auf das Suchverhalten von Sozialhilfeempfängern hat. Die Abgangsrate aus Sozialhilfe erhöhte sich um mehr als 140 Prozent nach Verhängung einer Sanktion. Der Effekt einer dauerhaften Sanktion war größer als der einer zeitlich befristeten. Härtere Sanktionen hatten aber keine stärkeren Effekte als mildere. Die Effekte zeigten sich bei allen sanktionierten Sozialhilfebeziehern ohne signifikante Unterschiede.

In weiteren Studien aus den Niederlanden (Abbring et al. 2006) und der Schweiz (Lalive et al. 2005) erwiesen sich die ex-post Effekte von Sanktionen jedoch als gering. Die Studien geben jedoch Hinweise darauf, dass die Ex-ante Effekte von Sanktionen mitunter bedeutsamer sind. Bereits die Androhung einer Leistungseinschränkung führt demnach dazu, dass die Mitwirkungspflichten beachtet werden und die Suchanstrengungen erhöht werden. Damit die gewünschten Wirkungen auch eintreten können, ist die Glaubwürdigkeit der Sanktionierung entscheidend.

Contracting out

Hinsichtlich der Frage, ob öffentliche Agenturen oder beauftragte Dritte erfolgreicher sind, gibt es wenige Studien auf einer Kontrollgruppenbasis. Nur in Großbritannien wurden die Integrationserfolge in den von privaten Anbietern betriebenen "Employment Zones" (EZ) im Vergleich zum New Deal 25+ - Programm, das von Jobcenter Plus durchgeführt wird, gemessen. Aufgrund der unterschiedlichen Ressourcenausstattung und Unterschiede in der Zielgruppe handelt sich dabei allerdings nur annäherungsweise um einen „echten“ Vergleich. Hales et al. (2003) finden, dass die EZ- Teilnahme die Beschäftigungschancen im Vergleich zur Teilnahme am ND25+ signifikant erhöhte. Teilnehmerbefragungen zeigten zudem eine hohe Zufriedenheit mit dem EZ- Dienstleistungsmodell. Künftig werden alle Jobcenter Plus-Kunden nach 12 Monaten von Dritten betreut werden (s. Kapitel 9).

Die Evaluierung der Vermittlung von ALG-II Empfänger durch Dritte kommt dagegen zu weniger positiven Ergebnissen. Die Beschäftigungschancen von ALG II- Beziehern erhöhen sich — je nach Teilgruppe — gar nicht oder nur in geringem Umfang. Im Durchschnitt sind an Dritte ausgesourcte ALG II- Bezieher genauso häufig oder häufiger arbeitslos gemeldet oder in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und beziehen genauso häufig ALG II wie die Vergleichsgruppe. Nur einzelne, schwerer vermittelbare Gruppen von ALG II- Empfängern profitieren von der Überweisung an private Vermittler (Bernhard und Wolff, 2008).

Leistungshöhe und Leistungsdauer

Eine Reihe von nationalen und internationalen Studien zur Wirkung veränderter Anspruchskriterien (Höhe und Dauer von Lohnersatzleistungen) belegen, dass eine längere Transferbezugsdauer die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht. Diese beziehen sich jedoch überwiegend auf Arbeitslosengeldbezieher und nicht auf Hilfebezieher. Zwar stehen generelle Kürzungen von „Last-resort“-Fürsorgeleistungen in Europa (bislang) nicht auf dem Aktivierungsplan, aber eine Differenzierung von Hilfeleistungen, die mit Kürzungen für bestimmte Personengruppen verbunden sind (Migranten, Personen in Paarhaushalten) sind beispielsweise in Dänemark, einem Land das im europäischen Vergleich die höchsten Hilfeleistungen gewährt, zu beobachten,

Rosholm und Vejlin (2007) haben die Effekte der im Juli 2002 eingeführten Starthelp für neu eingereiste Flüchtlinge untersucht. Starthelp ist ein um rd. 35 Prozent niedrigerer Sozialhilfesatz für Migranten, die weniger als sieben Jahre in Dänemark leben. Die Autoren vergleichen die Beschäftigungsraten und den Grad der Nicht-Erwerbsbeteiligung von „alten“ (mit höherem Sozialhilfesatz) und „neuen“ Flüchtlingen (mit Starthelp). Die Autoren finden, dass die reduzierten Transferleistungen den Übergang in Beschäftigung signifikant erhöhen. Die größten Effekte zeigen sich nach zwei Jahren aber nur für bestimmte Personengruppen (Männer, 30-50 Jährige, gut Ausgebildete). Hohe Übergangsraten in Nicht-Beschäftigung finden sie dagegen sowohl für Frauen mit Kindern als auch für Hochqualifizierte.

In den USA wurde mit der Sozialhilfereform von 1996 die Bezugsdauer von Hilfeleistungen zeitlich begrenzt. Erkenntnisse zu den Wirkungen der zeitlichen Befristung von Hilfeleistungen („Time limits“) zeigen, dass diese insbesondere die Netto-Beschäftigungsraten von Alleinerziehenden TANF- Beziehern erhöht haben (Grogger und Karoly, 2005). Allerdings arbeiten rd. 40 Prozent der früheren Hilfebezieher nicht. Davon sind 20 Prozent Alleinerziehende, die weder arbeiten noch Hilfeleistungen beziehen und folglich ein hohes Verarmungsrisiko aufweisen (Moffitt, 2008).

Workfare i. e. S. (öffentliche Beschäftigungsangebote)

Bei der Beurteilung der Wirkungen von öffentlichen Beschäftigungsangeboten müssen Programm-Effekte (Förderung der Beschäftigungsfähigkeit) von direkten Abschreckungseffekten (Test der Verfügbarkeit) und auch mittelbaren Wirkungen (Akzeptanz gering entlohnter Jobs) getrennt werden.

Mittelbare Wirkungen ergeben sich durch die drohende obligatorische Teilnahme an (unattraktiv ausgestalteten) öffentlichen Arbeitsgelegenheiten in dem Sinne, dass sie zur Aufnahme auch von weniger gut entlohnenden Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt oder zum Wechsel in Qualifizierungsmaßnahmen beiträgt. Nur jene Personen, für die keine alternative Möglichkeit zur Erzielung eines höheren Verdienstes besteht, werden im Endeffekt auf die Arbeitsgelegenheit angewiesen sein. Die Androhung von Workfare - Jobs kann letztlich dazu führen, dass vermehrt gering entlohnte Jobs im regulären Arbeitsmarkt angenommen werden.

Bei den Ausgestaltungsmerkmalen von öffentlichen Beschäftigungsangeboten geht es vor allem um die Dauer der Maßnahme, die Art des Beschäftigungsverhältnisses und die Entlohnung. Was die Dauer der Beschäftigungsprogramme angeht, so wird in aller Regel auf zeitlich begrenzte Maßnahmen gesetzt. Der Vorteil relativ kurzer Maßnahmen liegt vor allem darin, dass die Lock- In Effekte im Regelfall geringer ausfallen als bei langen Maßnahmen. Diese wiederum stellen eine wesentlich wirksamere Drohung dar, sich nicht im Transferbezug einzurichten, sofern es sich bei den Teilnehmern um „freiwillig“ Arbeitslose handelt.

Bei der Art des Beschäftigungsverhältnisses findet sich häufig eine mehrstufige Ausgestaltung. In den meisten Ländern gibt es gemeinnützige Beschäftigung in staatlichen oder kommunalen Beschäftigungsgesellschaften nur für solche Personen, die aufgrund gravierender Hemmnisse nicht für eine reguläre Beschäftigung in Frage kommen. In „leichteren“ Fällen wird auf subventionierte Beschäftigung (Lohnkostenzuschüsse) am ersten Arbeitsmarkt gesetzt. Innerhalb des möglichen Tätigkeitsspektrums haben sich marktnahe Tätigkeitsfelder mit begrenzten Qualifikationsanforderungen als erfolgreicher für die spätere Vermittlung erweisen als marktferne.

Internationale Evaluationsergebnisse für Maßnahmen, die den deutschen Arbeitsgelegenheiten entsprechen, sind jedoch spärlich. Wenn in internationalen Evaluationen von „Workfare“, „Work Related Activities“, „Mandatory Work“ oder ganz generell von „Mandatory Employment based Programs“ die Rede ist, wird darunter nicht nur gemeinnützige, unbezahlte Tätigkeit im öffentlichen Sektor verstanden, sondern auch subventionierte Beschäftigung in privaten Unternehmen und im öffentlichen Sektor, und teils auch soziale Aktivierung zur Überwindung schwerwiegender Beschäftigungsbarrieren (s. die Studien von Gravesen et al. und Bolvig et al. für Dänemark im Zeitraum 1997-1999).

In Großbritannien wird Workfare i.e.S. als eine von vier Möglichkeiten in der Optionsphase angeboten. Diese umfassen i. d. R. auf 6 Monate begrenzte Tätigkeiten im Umweltbereich oder bei gemeinnützigen Organisationen. Neben Arbeitslosenhilfe bekommen die Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten eine Aufwandsentschädigung in Höhe von max. 400 Pfund für 6 Monaten. Aus der bereits zitierten Studie von Dorsett (2006) ist bekannt, dass Arbeitsgelegenheiten im Vergleich zu den anderen Optionen wie z.B. Aus- oder Weiterbildung schlecht abschneiden. Rund 70 Prozent der Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten gehen in die dritte Phase des New Deal Programms (Follow Through), da sie keine Arbeit nach Maßnahmenende gefunden haben. Aus Teilnehmerbefragungen geht aber auch hervor, dass insbesondere diejenigen NDYP- Teilnehmern, die unfreiwillig einer öffentlichen Arbeitsgelegenheit zugewiesen wurden, ihre Suchintensität stark erhöhten. Dies mag auch an der generellen Unzufriedenheit vieler Teilnehmer gerade mit dieser Form der eingeforderten Arbeitsaktivität liegen (Hasluck und Green, 2007).

Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung, ist der Einsatz von Workfare- Maßnahmen im engeren Sinne (gemeinnützige Beschäftigung) in den USA sehr begrenzt. Nur etwa ein Prozent der fünf Millionen TANF- Bezieher nahm in den ersten Jahren nach der PROWA- Einführung an einer Workfare- Maßnahme teil. Auch in den USA wird nicht nur unentgeltliche Arbeit im öffentlichen Sektor als Arbeitsleistung (Mandatory Work) anerkannt, sondern auch subventionierte Beschäftigung im privaten und öffentlichen Bereich, ehrenamtliche Tätigkeiten, On-the-Job Training und Arbeitssuchaktivitäten (bis zu 6 Monaten). Experimentelle oder Studien mit Kontrollgruppen zu Workfare i. e. S. wurden in den USA nach Aufhebung des nationalen Evaluationsmandats im Jahr 1996 jedoch nicht mehr durchgeführt. Es gibt zwar umfassende Studien zu den Wirkungen bundesstaatlicher Programme (GAIN, Portland, Riverside, Wisconsin Works etc.), aber innerhalb dieser Programme wurden öffentliche Beschäftigungsangebote nicht mehr gesondert evaluiert.

Informationen zu Beschäftigungs- und Einkommenseffekten von Workfare i.e.S. liegen aber für die USA aus den 1980er Jahren vor. Unbezahlte Beschäftigung im kommunalen Bereich wurde in einer Reihe kleinerer Pilotprojekte evaluiert (Brock et al. 1993). Im Gegensatz zu geeigneten Vergleichsgruppen erhöhten Arbeitsgelegenheiten, die zeitlich meist unbefristet und von keinerlei Unterstützung bei der Vermittlung begleitet waren, allerdings weder die Beschäftigungsquote noch das Einkommen der Teilnehmer. Andere Workfare - Programme, die unbezahlte Arbeitseinsätze für diejenigen vorsahen, die nach drei Monaten keine Arbeit finden konnten, hatten dagegen positive Wirkungen auf Beschäftigung und Einkommen.

Das Einkommen der Teilnehmer lag zwischen 1 Prozent bis 33 Prozent höher als dasjenige in der Kontrollgruppe (Ochel, 2005).

Auch aus den Niederlanden liegen Erfahrungen mit öffentlichen Beschäftigungsprogrammen (sog. Melkert-Jobs) aus der Zeit vor 2004 vor. Mit Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes (WWB) wurden die Melkert Jobs jedoch abgeschafft. Erfahrungen mit Melkert III-Jobs, die als Experiment für „soziale Aktivierung“ seit 1996 genutzt wurden, gingen aber in das Design lokaler Reintegrationsprogramme mit ein. Untersuchungen Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zeigen, dass Melkert- Jobs nicht nur den Übergang in reguläre Arbeit nicht erhöht, sondern sogar reduziert haben (van Oorschot, 2002).

In der kürzlich von Wolff und Hohmeyer (2008) vorgelegten ersten Wirkungsanalyse zu den Ein-Euro-Jobs im SGB II, wird dieser Befund weitgehend bestätigt. Teilnehmer haben in der Zeit, in der viele Teilnahmen noch nicht abgeschlossen sind, aufgrund des Lock-in Effektes geringere Beschäftigungschancen. Etwa 18 bis 20 Monate nach Maßnahmestart wirkt sich die Teilnahme bei einigen Gruppen positiv auf ihre Eingliederungswahrscheinlichkeit aus. Die Eingliederungschancen und damit auch die Beschäftigungsfähigkeit von westdeutschen Frauen, Teilnehmer im Alter von über 24 Jahren und Personen, die lange keine reguläre Beschäftigung ausgeübt haben, wird erhöht. Die Teilnahme trägt innerhalb der Beobachtungszeit von zwei Jahren nach Maßnahmebeginn jedoch nicht zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit bei.

Befragungen zur Zufriedenheit der Teilnehmer von „sozialen Aktivierungsprogrammen“ in den Niederlanden (Melkert III) und in Dänemark (Bach, 2002) oder mit Ein-Euro-Jobs in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit wie in Ostdeutschland (Hohmeyer et al 2006), legen aber auch den Schluss nahe, dass Zusatzjobs nicht nur - wie in der Öffentlichkeit oft beklagt - Dead-end Jobs und ein repressives Aktivierungsinstrument sind, sondern tatsächlich ein Potenzial zur Steigerung der individuellen Zufriedenheit beinhalten können und damit auch Hilfen zur Lebensbewältigung darstellen. Dies ist aber grundsätzlich nicht mit der „Arbeitsleid“ – Hypothese in der ökonomischen Theorie zu vereinbaren. Wird auf politischer Ebene letztlich aber das Ziel verfolgt, die Lebenszufriedenheit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu steigern, so wäre soziale Aktivierung und die Bereitstellung hinreichend vieler Workfare- Maßnahmen auch auf freiwilliger Basis eine effiziente Strategie.

8.3 Nachhaltigkeit von Effekten

Länderübergreifend kann aus den empirischen Befunden zu den in Tabelle 3 aufgeführten Aktivierungsinstrumenten der Schluss gezogen werden, dass ein hoher Verpflichtungsgrad von Maßnahmen effektiver für die Reintegration in Erwerbsarbeit ist als freiwillige Programme.

Die Frage ist jedoch, ob die durch verschiedene Maßnahmen und Programme erreichte Reintegration auch nachhaltig ist. Geben empirische Ergebnisse Anlass zu der Vermutung, dass die nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt nur eine begrenzte Option darstellt? Nach mehr als einer Dekade von „Welfare-to-Work“-Politik in Großbritannien und den USA zeigen neuere Studien jedoch, dass kurzfristig erfolgreiche Integrationsstrategien nicht unbedingt für alle Gruppen von Hilfebeziehern auch nachhaltige Erfolge zeitigen.

In Großbritannien hatten 2006 zwei Drittel und im Mai 2008 bereits 80 Prozent aller JSA-Bezieher bereits vorher schon einmal Arbeitslosengeld bezogen. 23 Prozent der Teilnehmer am „New Deal for Young People“ nahmen im Mai 2006 bereits das zweite Mal und 9 Prozent sogar das dritte Mal daran teil. Eine von der Labour-Regierung in Auftrag gegebene Analyse ihrer Welfare-to-work Politik seit 1998 kommt dann auch zu dem Ergebnis, dass der „Work First“-Ansatz zwar mehrere Kohorten von JSA-Beziehern erfolgreich wieder in Arbeit gebracht hat, aber dass der große Anteil der JSA-Rückkehrer und New Deal-Maßnahmen-Wiederholer gezeigt hat, dass insbesondere die vielen Geringqualifizierten unter den Arbeitslosen in einer Art Niedriglohn- und Einstiegsjobfalle sitzen.

Für Niedriglohnverdiener ist es auf der Insel zunehmend schwieriger geworden, einen sicheren und unbefristeten Arbeitsplatz zu finden, und dies sei nicht unbedingt ein Anreiz, sich von Sozialleistungen zu lösen. Finanzielle Anreize in Form von Steuergutschriften bieten Unterstützung für Niedriglohnempfänger, stellen jedoch für den Zweitverdiener einer Familie einen Fehlanreiz dar, einer formalen Arbeit nachzugehen (Freud, 2007). Eine Befragung von rd. 7000 Leistungsbeziehern im Jahr 2004 zeigt dann auch, dass lediglich 50 Prozent der JSA-Bezieher in eine Beschäftigung mit mehr als 16 Stunden pro Woche wechselten (Coleman und Kennedy, 2005). Beobachter sprechen im britischen Fall daher auch von einer „16-Stunden Aktivierungsfalle“.

Die britischen Erfahrungen mit „Drehtüreffekten“ werden durch neuere Erkenntnisse aus den USA bestätigt. Die Untersuchung der längerfristigen Wirkungen von „Wisconsin Works“ zeigen, dass 52 Prozent der Teilnehmer, die das Programm zwischen 1999 und 2002 durchlaufen haben, Mitte 2004 wieder an dem Programm teilnahmen (DWD, 2005). Dass die meisten Teilnehmer am Wisconsin Work Programm tatsächlich niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse eingegangen sind, spiegelt sich in den Einkommensdaten wider. Im Jahr 2004 hatten 20 Prozent der früheren Programtteilnehmer ein Einkommen, das 20 Prozent über der offiziellen Armutsgrenze lag. Das durchschnittliche Einkommen betrug US \$ 9.000. Unter Einbeziehung der Steuergutschriften (EITC) stieg der Anteil auf 33 Prozent. Dies bedeutet letztlich, dass die Mehrzahl der Teilnehmer es in einem Zeitraum zwischen 3 und 5 Jahren – trotz gesetzlichem Mindestlohn und trotz Steuergutschriften - nicht geschafft hatte, ein von Sozialleistungen unabhängiges Leben zu führen. Die Mehrheit der W-2 Teilnehmer ist nach wie vor der Kategorie der „Working Poor“ zuzurechnen.

Die Erfahrungen mit Workfare in Form einer allgemeinen Arbeitspflicht in den USA zeigen, dass die meisten Hilfebezieher nicht über die notwendigen Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen, um eine existenzsichernde Arbeit zu bekommen. Viele Hilfeempfänger mit einer großen Distanz zum Arbeitsmarkt müssen zuerst zuverlässige Arbeitsgewohnheiten entwickeln, bevor eine dauerhafte Anstellung im regulären Arbeitsmarkt angestrebt werden kann. Da die Anzahl von öffentlichen Arbeitsgelegenheiten, die sinnvolle Arbeitserfahrung bieten, allerdings gering ist, liegt der Schwerpunkt der Aktivierungsstrategie in den USA aktuell weniger in gemeinnütziger Arbeit (Workfare i. e. S.) als vielmehr auf der Entwicklung von Arbeitserfahrung und Beschäftigungsfähigkeit. Hierfür eingesetzte Maßnahmen umfassen subventionierte Beschäftigung, Ausbildung am Arbeitsplatz, Aktivitäten zur Arbeitsuche und zur Steigerung der Arbeitsbereitschaft, Praktika, ehrenamtliche Tätigkeiten, Berufsausbildung und die Bereitstellung von Kinderbetreuung für andere Teilnehmer. Für diejenigen, die keinen sekundären Schulabschluss besitzen, wird eine Sekundarschulausbildung gefördert und auf den GED-Test vorbereitet („General Educational Development“).

Es ist jedoch nicht klar, ob diese Ergebnisse auch für andere Work First-Programme in anderen Bundesstaaten repräsentativ sind. In Bezug auf die Einkommenssituation hatten frühere Studien (Blank, 2002) gezeigt, dass die Armut unter der Erwerbsbevölkerung, speziell von Alleinerziehenden mit Kindern, durch die Reformmaßnahmen verringert werden konnte. In einer vor kurzem abgeschlos-

senen Untersuchung von O’Leary und Kline (2008) zur Arbeitslosenversicherung als Sicherheitsnetz für frühere TANF- Bezieher, zeigte sich, dass 73 Prozent aller Abgänger aus TANF innerhalb der drei darauffolgenden Jahre arbeitslos waren. TANF- Bezieher weisen im Vergleich zum Durchschnitt der Arbeitslosengeldbezieher höhere Kündigungsraten auf. 52.6 Prozent aller abgelehnten Antragsteller auf Arbeitslosengeld kehren zudem wieder in den TANF- Bezug zurück.

Hotz et al. (2006) untersuchten mit einem Längsschnittdatensatz die langfristige Wirkung der Weiterbildungskomponente innerhalb des kalifornischen GAIN- Programms. Im Unterschied zu der seinerzeit einflussreichen Erkenntnis, dass Work First- Ansätze einem Humankapitalansatz überlegen sind, zeigen die Autoren, dass Work First-Ansätze für Geringqualifizierte bestenfalls kurzfristige Vorteile in Bezug auf Beschäftigung und Einkommen haben. In Einklang mit den langfristigen Ergebnissen aus „Wisconsin Works“ zeichnet dieses Ergebnis ein differenziertes Bild der Wirkungen von Work First. Bereits nach 3 bis 5 Jahren erzielen lange Trainingseinheiten bessere Resultate als nur kurzfristige Unterweisungen. Daraus kann man den Schluss ableiten, dass nicht in jedem Fall die unmittelbare Vermittlung in Arbeit langfristig die bessere Strategie darstellt.

Aus den Niederlanden ist bislang relativ wenig bekannt, ob die strikte Ausrichtung der kommunalen Aktivierungsstrategien auf Effizienz, zu negativen Effekten wie einer Verstärkung sozialer Exklusion oder höheren Armutsraten bei Personen geführt hat, die nicht bereit sind, die Aktivierungsanforderungen zu erfüllen. Einige Kommunen haben deshalb begonnen, mögliche negative Effekte ihrer Aktivierungsstrategie wie Kriminalität oder Überschuldung, zu untersuchen (DIVOSA, 2007).

Erste Analysen zur Dynamik im ALG II-Bezug geben Hinweise darauf, dass „Fördern und Fordern“ mit Drehtüreffekten verbunden ist. Knapp ein Viertel aller Zugänge in den Hilfebezug waren höchstens drei Monate vorher aus dem SGB II Bezug ausgeschieden, ebenso viele der Abgänge kommen innerhalb der nächsten drei Monate in den Leistungsbezug zurück. Es zeigt sich, dass unter der vergleichsweise heterogenen ALG II-Klientel die arbeitsmarktnahen Hilfebezieher durch die spürbare Besserung auf dem Arbeitsmarkt das System eher verlassen. Dies bedeutet aber auch, dass letztlich die arbeitsmarktfernen Personengruppen im System verbleiben, die nicht in der Lage sind, eine Arbeit zu einem existenzsichernden Lohn zu bekommen (BA, 2008).

Dieser Tatbestand mag auf ein generelles Screening -Paradox von Workfare hindeuten. Durch Druck erzeugte Abgänge aus dem Transfersystem können schnell wieder als Zugang im System auftauchen, weil Verpflichtungen und Sanktionen nachhaltige Wirkungen im Sinne von Verhaltensanpassungen an die neuen Normen entfalten. Die internationalen Beispiele zeigen aber auch, dass erzwungene Abgänge in „prekäre“ Formen der Beschäftigung nicht immer von Dauer sind, weil sie mit Drehtüreffekten einhergehen. Ohne zusätzliche Formen der Nachbetreuung von Personengruppen mit multiplen Vermittlungshemmnissen ist Aktivierungspolitik dann nichts anderes als ein repressives Instrument gegenüber wettbewerbsschwachen Gruppen.

9 Internationale Ansätze zur Weiterentwicklung von Aktivierungsstrategien

In Ländern wie Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien prägt nicht mehr eine hohe Arbeitslosigkeit, sondern Arbeitskräfteknappheit das Bild auf dem Arbeitsmarkt. Gerade in diesen drei Ländern ist jedoch auch der Anteil von Transferbeziehern im erwerbsfähigen Alter, die weder beschäftigt noch arbeitslos sind, besonders hoch. In allen Vergleichsländern ist trotz eines massiven Rückgangs der Arbeitslosigkeit die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung nur mäßig, aber die Zahl inaktiver Transferbezieher überdurchschnittlich gestiegen (s. Kapitel 6). Aktivierungsstrategien in den Nachbarländern sind deshalb zunehmend auf die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung durch die Mobilisierung der Inaktiven ausgerichtet. Die Bekämpfung (offener) Arbeitslosigkeit rückt im Unterschied zu Deutschland eher in den Hintergrund (ausführlich hierzu Konle-Seidl und Lang, 2006).

Durch die Eingliederung von „inaktiven“ Früh- und Erwerbsunfähigkeitsrentnern konzentrieren sich im europäischen Ausland Aktivierungsstrategien zum einen auf immer mehr Personen. Gleichzeitig wird aber auch versucht, das Maßnahmenrepertoire stärker auf den harte Kern der Hilfebezieher und Langzeitarbeitslosen, zu denen insbesondere auch Migranten aus nicht westlichen Ländern zählen, auszurichten.

In den **USA** werden derzeit eher Modifikationen als grundlegende Veränderungen diskutiert. Diese beziehen sich zum einen auf ehemalige Sozialhilfeempfänger, die nicht arbeiten und – aufgrund der „time limits“ - auch keine Sozialhilfe mehr beziehen (40 Prozent; darunter rd. 20 Prozent Alleinerziehende) und zum anderen auf Personen, die zwar arbeiten aber aufgrund instabiler Beschäftigungsverhältnisse ein unregelmäßiges Einkommen beziehen.

Die Erfahrungen mit einer allgemeinen Arbeitspflicht für TANF- Bezieher haben gezeigt, dass die meisten Hilfebezieher nicht über die notwendigen Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen, um eine existenzsichernde Arbeit zu bekommen. Viele Hilfeempfänger mit einer großen Distanz zum Arbeitsmarkt müssen zuerst zuverlässige Arbeitsgewohnheiten entwickeln, bevor eine dauerhafte Anstellung im regulären Arbeitsmarkt angestrebt werden kann. Der Schwerpunkt der Aktivierungsstrategie in den USA liegt deshalb aktuell weniger in einem weiteren Ausbau von Workfare-Maßnahmen als vielmehr auf der Entwicklung von Arbeitserfahrung und Beschäftigungsfähigkeit

Für diejenigen, die keinen sekundären Schulabschluss besitzen, wird eine Sekundarschulausbildung gefördert und auf den GED-Test vorbereitet („General Educational Development“). Zum einen wird der Ausbau beschäftigungsorientierter Hilfeleistungen in Form besserer Kinderbetreuung, intensiverer Unterstützung bei der Arbeitssuche, mehr Aus- und Weiterbildungsprogramme und Formen der Nachbetreuung zur Stabilisierung bestehender Arbeitsverhältnisse diskutiert. Auf der anderen Seite gibt es Vorschläge zur Unterstützung von Familien mit gesundheitlichen oder familiären Problemen, die nicht zwangsläufig beschäftigungsorientiert sind. Schließlich sind gering qualifizierte Männer eine bisher vernachlässigte Zielgruppe. Sie sind bislang sowohl von wesentlichen staatlichen Transferprogrammen (TANF, Medicaid, SSI oder Wohngeld) als auch von arbeitsmarktpolitischen Weiterbildungsprogrammen ausgeschlossen (Moffitt, 2008).

In **Dänemark** setzt man bereits seit dem Kurswechsel im Jahr 2003 („Mehr Menschen in Arbeit bringen“) auf eine stärkere Integration von Inaktiven ins Erwerbssystem. So werden beispielsweise den Beziehern des kommunalen Krankengeldes verstärkt Rehabilitationsmaßnahmen und für Personen mit eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit vermehrt „Flex-Jobs“ angeboten. Flex-Jobs sind subventionierte, zeitlich unbefristete Beschäftigungsverhältnisse im privaten und öffentlichen Bereich, bei denen der Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 2/3 des tariflich festgelegten Mindestlohnes erhält. Mit den Flex-Jobs verfolgte man aber zugleich das Ziel, den Zugang zur Frühverrentung einzudämmen. Die Zahl der Personen in Flex-Jobs ist in den letzten Jahren stark angestiegen, ohne dass jedoch der Zugang in Frühverrentungsprogramme gestoppt werden konnte.

Im Rahmen des 2006 verabschiedeten Reformpaketes („Welfare Agreement“) wurden deshalb die Frühverrentungsregelungen geändert und weitere Maßnahmen zur Stärkung von Arbeitsanreizen eingeführt.

Die übergeordnete Zielsetzung des Reformpaketes ist die längerfristige finanzielle Sicherung des kostenintensiven dänischen „Flexicurity - Modells“ (Danish Ministry of Finance, 2006). In dem Paket wurden Vorschläge der „Welfare Commission“ aber nur teilweise umgesetzt¹⁷.

Neben den bereits in Kapitel 4.5 erwähnten Maßnahmen wird für Personen mit Vermittlungshemmnissen die Möglichkeit abgesenkter Einstiegsgehälter geschaffen. Zudem sollen die Bildungs- und Ausbildungsangebote für Erwerbstätige und Arbeitslose so ausgebaut werden, dass 95 Prozent der Erwerbsbevölkerung bis zum Jahr 2015 einen formalen Abschluss aufweisen kann (<http://www.fm.dk/1024/visNyhed.asp?artikelID=8608>).

Grundlegende Änderungen vollziehen sich derzeit auch in **Großbritannien**. Die zweite Welle der britischen Welfare-to-Work Politik knüpft an die bisherige Work First-Strategie an, verbindet sie aber mit substantiellen Veränderungen in Bezug auf Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie flexibleren und dezentraleren Formen der Umsetzung. Diese Strategie befindet sich teil in der Erprobungsphase und teils erst in der Konzeptionsphase.

Die hohe Zahl von Transferbeziehern in rein „passiven“ Leistungssystemen¹⁸, die damit verbundenen hohen Ausgaben für passive Leistungen sowie die oben beschriebenen Drehtüreffekte der (kurzfristig) als sehr erfolgreich eingestuften Aktivierungspolitik für JSA - Bezieher haben die britischen Labour-Regierung veranlasst, ihre Work First Strategie quantitativ auszudehnen und qualitativ neu auszurichten. Als übergeordnete Zielsetzung der neuen Aktivierungsstrategie wird eine Erhöhung der Beschäftigungsquote von derzeit rund 75 Prozent auf 80 Prozent ins Visier genommen. Im Fokus stehen dabei diejenigen Personengruppen, die sowohl geringe Beschäftigungs- als auch geringe Arbeitslosenraten aber überdurchschnittlich hohe

¹⁷ So konnte der Vorschlag, die Dauer des Arbeitslosengeldes auf 2,5 Jahre zu verkürzen, konnte im Parlament nicht durchgesetzt werden. Dagegen wurde eine sukzessive Anhebung des Frühverrentungsalters von 60 auf 62 Jahre bis 2022 und des regulären Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre bis 2027 beschlossen. Zudem werden die Möglichkeiten für über 55-jährige Arbeitslose, vier Jahre Arbeitslosengeld und anschließend Frührente zu beziehen, eingeschränkt. Künftig sollen älteren Erwerbslosen „Senior Jobs“ angeboten werden.

¹⁸ Die Befunde aus verschiedenen, offiziell in Auftrag gegebenen, Berichten sind wenig erfreulich (Freud, 2007, Leitch, 2006). 3,1 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter beziehen länger als ein Jahr Transferleistungen. Es gibt drei Millionen Haushalte, in denen keiner im Alter zwischen 15 und 64 Jahren arbeitet. „Worklessness“ konzentriert sich zudem auf bestimmten Stadtteilen, ist aber auch in Gegenden mit einem boomenden lokalen Arbeitsmarkt zu finden. 1,7 Millionen Kinder wachsen in solchen Haushalten auf. Ein hoher Anteil von 16 und 17 Jährigen befinden sich weder in schulischer oder beruflicher Ausbildung noch arbeiten sie. Trotz gewisser Fortschritte in den letzten Jahren haben 4,5 Millionen Menschen (= 1/3) im erwerbsfähigen Alter keinen Abschluss. Rund die Hälfte der Erwachsenen verfügt nicht über grundlegende Rechenfertigkeiten und 1/6 nicht über grundlegende Lese- und Schreibfertigkeiten.

Inaktivitätsraten aufweisen. Dies sind insbesondere Personen mit Behinderungen mit einer Beschäftigungsquote von 49 Prozent, Geringqualifizierte (47 Prozent), Alleinerziehende (40 Prozent), Angehörige ethnischer Minoritäten (32 Prozent) und Ältere ab 50 Jahren (28 Prozent).

Neben der Ausdehnung des „Rechte- und Pflichten“- Prinzips auf diese Personengruppen, besteht die zentrale Herausforderung künftiger Aktivierungspolitik in Großbritannien darin, durch längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, sowohl den individuellen Verbleib in Arbeit als auch die Aufstiegsmobilität zu erhöhen. Hierzu wurde in 2007/2008 ein integriertes Beschäftigungs- und Qualifizierungs-Maßnahmenpaket ausgearbeitet, das in Teilen bereits umgesetzt bzw. gerade erprobt wird <http://www.dwp.gov.uk/welfarereform>.

So müssen Alleinerziehende künftig früher als bisher vom passiven Hilfesystem (IS) in ein aktives Transfersystem wechseln. Der Wechsel wird durch das Alter des jüngsten Kindes bestimmt. Diese Altersgrenze wird sukzessive von bislang 16 Jahren auf 7 Jahre bis 2010 herabgesetzt. Begleitet wird dieser Schritt durch eine intensivere Unterstützung bei der Arbeitssuche und durch einen Ausbau der Kinderbetreuung. Für die Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten ergeben sich weitreichende Änderungen hinsichtlich des Leistungsbezugs. Verschiedene Leistungsarten für Erwerbsgeminderte (IB und IS) werden zu einer neuen „Employment and Support Allowance“ (ESA) zusammengefasst, die ab Oktober 2008 für neue Antragsteller in Kraft tritt (http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/legislation_bill.asp).

Bis 2010 sollen die verschiedenen New Deal-Programme sowie die „Employment Zones“ zu einem einzigen „Flexible New Deal“ zusammengefasst werden. Innerhalb dieses flexiblen New Deals müssen sich alle JSA - Bezieher nach 6 Monaten einem Leistungscheck unterziehen, in dem Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten sowie Englischkenntnisse überprüft werden. Früher als bisher sollen insbesondere betriebliche Trainingsmaßnahmen verpflichtend angeboten werden. Den Arbeitsvermittlern wird jedoch im Einzelfall mehr Freiraum bei der Entscheidung über die Teilnahmepflicht an einer solchen Maßnahme eingeräumt werden. Nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit werden alle JSA - Bezieher an Anbieter aus dem öffentlichen, privaten und freiwilligen Sektor übergeben, die auf Erfolgsbasis honoriert werden. Die neu unter Vertrag genommenen Anbieter müssen sicherstellen, dass jeder Anspruchsteller, der es nicht schafft, Arbeit zu finden, dazu verpflichtet wird, an einer Phase der Vollzeitaktivität teilzunehmen.

Bislang ist jedoch noch unklar, welche Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen in Vollzeit konkret angeboten werden.

Bis 2010 sollen 250.000 Personen mit Vermittlungshemmnissen in Arbeit vermittelt werden. Dazu wurden bislang bereits 600 sog. „Local Employment Partnerships“ (LEP) mit lokalen Arbeitgebern geschlossen, die sich bereit erklärt haben, Jobs für diese Klientel anzubieten. Den Arbeitgebern werden aber nicht Lohnkostenzuschüsse, sondern Unterstützung bei der betrieblichen Personalrekrutierung und Weiterbildung (auch der bereits Beschäftigten) angeboten. Jobcenter Plus wird hierzu im Rahmen des „Train to Gain“-Programms Praktika, Bewerbungstrainings, Assessments und Unterstützung bei sektorspezifischen Rekrutierungspraktiken anbieten¹⁹.

Ein drittes Standbein soll auf der Einbeziehung lokaler Akteure liegen. Hierzu wurde ein „Working Neighbourhoods Fund“ in Höhe von £ 1,5 Mrd. aufgelegt, der die Kommunen dabei unterstützen soll, die in bestimmten Stadtteilen stark verbreitete „Worklessness“ zu bekämpfen. Stärker als bislang rückt auch Bildung und Qualifizierung in den Mittelpunkt der Welfare-to-Work Politik. Die schnelle Integration in Arbeit durch Work First soll durch eine „Skills into work, Skills in Work“- Politik ergänzt werden. Hierzu arbeitet das Arbeitsministerium (DWP) in Kooperation mit dem Bildungsministerium (DFES) eine mehrstufige Strategie aus, die zunächst in Pilotprojekten umgesetzt werden soll. Vorgesehen sind u. a. ein Bildungs- oder Qualifizierungskonto. Aufbauend auf dem Angebot einer Basisausbildung (Level 2) für Menschen ohne Abschluss, soll das Bildungskonto die Möglichkeit bieten, die im Betrieb oder in Bildungsinstituten erworbenen Fertigkeiten und Kenntnisse zertifizieren zu lassen. Diese Maßnahmen befinden sich derzeit allerdings noch in der Konzeptionsphase (<http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/skilled-for-work.asp>).

¹⁹ Eine in 2005 landesweit durchgeführte Befragung zur Stellenbesetzung hatte gezeigt, dass 31 Prozent der Stellen aufgrund des Mangels an qualifizierten Bewerbern nicht besetzt werden konnte, 20 Prozent der Bewerber zeigten kein Interesse an der Stelle, 17 Prozent fehlte die Arbeitserfahrung und 13 Prozent hatten keinen schulischen oder beruflichen Abschluss.

10 Fazit und Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des SGB II

Mit den „Hartz- Gesetzen“ ist später als in anderen Ländern ein sehr umfassendes Reformbündel in kurzer Zeit umgesetzt worden. Es wurde ein fundamentaler Umbau der Arbeitsmarktpolitik und der Sicherungssysteme in Gang gesetzt. Mit der sehr ambitionierten Ausweitung der Zielgruppe im Rahmen der SGB-II Reform ist man hierzulande weiter gegangen als in den Vergleichsländern. Die neue „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ des SGB II geht auch weit über die Intention hinaus, erwerbsfähige Langzeitarbeitslose durch „Fördern und Fordern“ zu aktivieren. Sie ist vielmehr das zentrale System der Sicherung des Lebensunterhaltes für bedürftige Erwerbsfähige und deren Bedarfsgemeinschaften. Hierzulande sind deshalb mehr Menschen in ein einheitliches „aktives“ Grundsicherungssystem eingebunden als in den Vergleichsländern Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Schweden und den USA.

Die SGB II-Grundsicherung entspricht in der Konzeption den Anforderungen, die inter- und supranationale Organisationen wie die OECD und die EU an die Ausgestaltung armutsfester aber beschäftigungsfreundlicher Grundsicherungssysteme stellen. Diese sollen einerseits eine sozioökonomische Ausgrenzung bestimmter Personengruppen verhindern. Andererseits soll sich Erwerbsarbeit für Hilfebezieher "lohnend" darstellen. Der Vergleich von effektiven Grenzsteuerraten bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit zeigt jedoch, dass es trotz unterschiedlicher Hinzuverdienstregelungen und Kombilöhne in keinem der europäischen Länder mit existenzsichernden Hilfeleistungen bislang gelungen ist, über alle Einkommensbereiche hinweg deutliche monetäre Arbeitsanreize zu setzen. Der Ländervergleich bestätigt aber prinzipiell die Annahme, dass Beschäftigung allein nicht vor Armut und sozialer Ausgrenzung schützt, aber die Integration in Erwerbsarbeit eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass der Weg aus der Verarmung gefunden werden kann, insbesondere wenn das Beschäftigungsverhältnis länger besteht.

Der Vergleich von Aktivierungsstrategien zur Integration von erwerbsfähigen Hilfebezieherinnen (eHB) in den Arbeitsmarkt zeigt weiterhin, dass alle Länder auf eine „Work First“ – Politik setzen. Dies bedeutet, dass Arbeit nicht nur der Vorzug vor passiven Hilfeleistungen (From Welfare to Work) gegeben wird, sondern die rasche Integration in reguläre Arbeit die Ausrichtung der Instrumente bestimmt. In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung von Work First-Maßnahmen unterscheiden sich die Länder graduell aber nicht grundsätzlich.

In allen Vergleichsländern werden verpflichtende Elemente mit finanziellen Anreizen und traditionellen bzw. modular aufgebauten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie spezifischen Angeboten zur Bewältigung von Risikolagen zu einem jeweils spezifischen Mix von „Fordern und Fördern“ verknüpft.

In den europäischen Vergleichsländern wird mit dem Fördern und Fordern eine modifizierte Strategie verfolgt. Im Gegensatz zu den USA existiert in Deutschland, den Niederlanden, Dänemark, Schweden oder Großbritannien keine Regelung, nach der Hilfeempfänger unter allen Umständen als Gegenleistung für den Transfer arbeiten müssen. Aber auch in den USA bedeutet „Workfare“ nicht unbedingt die Aufnahme einer unbezahlten Vollzeitbeschäftigung als Gegenleistung für den Hilfebezug. Die US-Erfahrungen zeigen vielmehr, dass nicht ausschließlich Motivationsprobleme die Aufnahme einer regulären Arbeit verhindern, sondern ein Großteil der Hilfebezieher nicht über die notwendigen Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen, um eine existenzsichernde Arbeit zu bekommen. Da die Anzahl von öffentlichen Arbeitsgelegenheiten, die sinnvolle Arbeitserfahrung bieten, gering ist, liegt der Schwerpunkt der Aktivierungsstrategie in den USA aktuell auf der Entwicklung von betrieblicher Arbeitserfahrung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit.

Insgesamt spielen öffentliche Beschäftigungsmöglichkeiten wie die „Ein Euro Jobs“ international eher eine untergeordnete Rolle. Unter den verschiedenen Formen subventionierter Beschäftigung haben sich länder- und programmübergreifend nur Lohnkostenzuschüsse und betriebliche Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen als (kurzfristig) erfolgreiche Instrumente zur Integration von Hilfebeziehern herausgestellt. US-Studien zur langfristigen Wirkung von Weiterbildungsprogrammen im Rahmen von Work First-Ansätzen zeigen jedoch auch, dass Geringqualifizierte durch lange Trainingseinheiten bereits nach 3 bis 5 Jahren bessere Resultate in Bezug auf Beschäftigung und Einkommen erzielen als bei nur kurzfristigen Unterweisungen. Daraus kann man den Schluss ableiten, dass nicht in jedem Fall die unmittelbare Vermittlung in Arbeit langfristig die bessere Strategie darstellt.

Länderübergreifend zeigt sich gleichwohl, dass die Überprüfung der faktischen Verfügbarkeit, der potentiellen Beschäftigungsfähigkeit und der tatsächlichen Erwerbsfähigkeit eine wichtige Voraussetzung erfolgreicher Aktivierungspolitik darstellt. In kürzlich durchgeführten Experimenten zur Wirkung von strikteren Anforderungen in Bezug auf die Arbeitssuche, konnte in Dänemark, Schweden und den Niederlanden eine signifikante Erhöhung der (Netto-) Übergangsraten in Beschäftigung festgestellt werden.

In Dänemark hat sich beispielsweise eine Abfolge von frühzeitiger Intervention durch intensive Beratung, Unterstützung bei der Arbeitssuche und einer regelmäßigen Überwachung der Suchanstrengungen nicht nur als effektiv, sondern auch als effizient im Vergleich zu einer generell verpflichtenden Teilnahme an Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen (i. d. R. nach 9 Monaten Arbeitslosigkeit) erwiesen.

Im Ländervergleich konnte zwar kein eindeutig optimaler Mix von Maßnahmen ausgemacht werden, aber es zeigt sich, dass verpflichtende Maßnahmen erfolgreicher sind als freiwillige. Internationale Evaluationsstudien kommen zu dem Ergebnis, dass die „Abschreckungseffekte“ eines intensiveren Monitorings, einer verpflichtenden Maßnahmenteilnahme oder von Sanktionen ausschlaggebender für positive Reintegrationseffekte sind als die eigentlichen „Treatment“- Effekte. Ein hoher Verbindlichkeitsgrad scheint aber nicht nur aus Effektivitätsgründen vorteilhaft zu sein, sondern ist immer auch in solchen Fällen angezeigt, wo Hilfebezieher nicht imstande sind, für sich selbst zu entscheiden (z. B. wegen einer psychischen Erkrankung).

Das Work First-Instrumentarium setzt zwar explizit an unterschiedlichen Motivationslagen und unterschiedlichen Graden von Beschäftigungsfähigkeit unter Hilfebezieher an. Nach den vorliegenden internationalen Befunden scheint dieses Instrumentarium jedoch für eine nachhaltige Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch Integration in Arbeit nicht auszureichen. Die Länderbeispiele zeigen, dass arbeitsmarktnahe Personengruppen durch „Fördern und Fordern“ bzw. Work First erfolgreich in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können. Letztlich verbleiben aber arbeitsmarktf fernere Personengruppen im System, die nicht in der Lage sind, eine Arbeit zu einem existenzsichernden Lohn zu bekommen.

Nach mehr als einer Dekade von „Welfare-to-Work“- Politik in Großbritannien und den USA zeigt sich, dass kurzfristig erfolgreiche Integrationsstrategien nicht zwangsläufig auch langfristig wirksam sind. Erzwungene Abgänge in „prekäre“ Formen der Beschäftigung sind nicht immer von Dauer, weil sie mit „Drehtüreffekten“ einhergehen. Der hohe Anteil von Wiederholern in den britischen New Deal-Programmen oder an „Wisconsin Works“ zeigt, dass insbesondere die vielen Geringqualifizierten unter den Teilnehmern in einer Art „Niedriglohn- und Einstiegsjobfalle“ sitzen. Dies bedeutet aber auch, dass die Philosophie der aktivierenden Sozialpolitik, nämlich dass über die Aufnahme einer Niedriglohtätigkeit der Sprung in gut bezahlte Arbeit möglich ist, nur bedingt richtig ist.

Daraus folgt, dass insbesondere für arbeitsmarktferne Gruppen unter den Hilfebeziehern, die im arbeitsmarktpolitischen Sinne nicht (unmittelbar) beschäftigungsfähig sind, Druck allein nicht ausreicht. Ohne Formen der Nachbetreuung von vermittelten Hilfebeziehern oder stärker differenzierten Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit läuft das „Fördern und Fordern“ ins Leere. Work First kann und sollte deshalb nie Selbstzweck sein.

In Ländern mit längjährigen Aktivierungserfahrungen steht aktuell die Weiterentwicklung von Work First-Strategien auf der arbeitsmarktpolitischen Agenda. So verknüpft die zweite Welle der britischen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen die bisherige Strategie mit substantiellen Veränderungen in Bezug auf Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie flexibleren und dezentraleren Formen der Umsetzung. Im Fokus stehen dabei jedoch nicht nur Hilfebezieher mit Vermittlungsproblemen, sondern vermehrt auch bislang weitgehend „inaktive“ Personengruppen. Personen mit Behinderungen, Geringqualifizierte, Alleinerziehende, Angehörige ethnischer Minoritäten und Ältere waren bislang weitgehend von der „Rechte und Pflichten“-Politik ausgenommen. Entsprechend gering sind deren Beschäftigungs- und Arbeitslosenraten und entsprechend hoch deren Inaktivitätsraten.

Aus den internationalen Erfahrungen kann zwar kein Masterplan für die Weiterentwicklung des SGB II abgeleitet werden, jedoch sind einige Erkenntnisse überdenkenswert. So müsste zum einen der Aktivierungsbedarf noch stärker ausdifferenziert werden. Der durch das SGB II erfasste Personenkreis ist im Vergleich zu anderen Ländern nicht nur umfassender sondern auch heterogener. Während sich die Gruppe der „Last resort“-Hilfebezieher in den Nachbarländern v. a. aus Geringqualifizierten, Migranten und Alleinerziehenden zusammensetzt, sind unter den „Hartz IV“-Beziehern auch Arbeitslose mit Hochschulabschluss oder Facharbeiter zu finden, aber auch „Aufstocker“, die teils nur wenige Stunden pro Woche arbeiten.

Andererseits ist der Personenkreis der formal Erwerbsfähigen durch die weit gefasste Definition der Erwerbsfähigkeit im SGB II deutlich größer als der Kreis der unmittelbar Beschäftigungsfähigen. In dem Maße in dem sich die Arbeitsmarktlage spürbar verbessert, verlassen zwar zunehmend auch Langzeitarbeitslose und andere Problemgruppen den ALG II-Bezug. Gleichzeitig wird aber – wie in den Vergleichsländern – der Kreis der Hilfebezieher, die aufgrund multipler Problemlagen kaum oder nur sehr langfristig Chancen auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt haben, deutlicher sichtbar.

Wie in den Nachbarländern zeigen sich mittlerweile auch in Deutschland Probleme bei der Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegrationen. Hier sind Wege der „Nachbetreuung“ zu entwickeln, um einen dauerhaften Verbleib in Beschäftigung zu unterstützen. So besteht eine zentrale Herausforderung darin, durch längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen und stärker individualisierte Instrumente zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit den individuellen Verbleib in Arbeit und die Aufstiegsperspektiven von Menschen mit geringem Verdienspotenzial zu erhöhen. Damit rücken Ansätze, die neben (Langzeit-)Arbeitslosigkeit auch die soziale Ausgrenzung bekämpfen, stärker in das Blickfeld. Soziale Integration ohne (reguläre) Arbeit wird wohl auf absehbare Zeit eine Zielsetzung in allen Ländern bleiben.

In allen Ländern sind die Problemlösungsmuster zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung aber begrenzt. Die meisten Länder haben keinen „Plan B“ für die tatsächlich nicht mehr Aktivierbaren. Mehr Modellprojekte wie das Projekt Bürgerarbeit oder der kürzlich eingeführte Beschäftigungszuschuss und Kommunal-Kombi mit längerfristig angelegten Roll-out Strategien können in Verbindung mit einem besseren Screening sowie einem umfassenden Betreuungsansatz im gesundheitsbezogenen Fallmanagement längerfristige Perspektiven für die nicht unmittelbar Beschäftigungsfähigen eröffnen.

Angesichts zu erwartender Engpässe auf der Arbeitsangebotsseite und im Hinblick auf die nachhaltige Finanzierbarkeit sozialer Sicherungssysteme liegt – neben der Verhinderung der sozialen Ausgrenzung - die wesentliche sozial- und gesellschaftspolitische Herausforderung in den Vergleichsländern nicht mehr in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, sondern in der Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsniveaus. Dazu ist die Mobilisierung des latenten Erwerbspersonenpotentials durch eine umfassende Aktivierungsstrategie, die weit über die bisherige Politik des „Förderns und Forderns“ von Teilgruppen hinausgeht, dringend geboten. Mit der Integration einer hohen Zahl von Inaktiven stehen die Nachbarländer aber erst am Anfang und vor Schwierigkeiten, die Deutschland auch Dank der Ausgestaltung der Reformpakete so nicht hat.

11 Literatur

- Abbring, J., van den Berg, G. und J. van Ours (2005):** The Effect of Unemployment Insurance sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. *Economic Journal* 115, 602-630
- Adam, S., M. Brewer and A. Shephard (2006):** The poverty trade-off: work incentives and income redistribution in Britain. Institute for Fiscal Studies (IFS). London. October 2006
- Adema, W. (2006):** Social Assistance Policy Developments and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 38
- Andrén, T. (2007):** The Persistence of Welfare Participation. IZA - DP 3100, Oktober 2007
- Andersen, M. T. and M. Svarer (2007):** Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark. CESifo Economic Studies, Vol. 53, 3/2007, 389-429
- Arendt Nielsen, J., Heinessen E., Husted L. Colding B. und S. Hald Andersen (2004):** Summary: The Duration and Termination of Periods on Subsistence Benefit: Municipal Differences. AKF Forlaget, Juli 2004
- Ashworth, K., Cebulla A., Greenberg D. und R. Walker (2004):** Meta-Evaluation: Discovering What Works Best in Welfare Provision. *Evaluation* 10, 193-
- Autor, D. und M.G. Duggan (2006):** The Growth in the Social Security Disability Rolls. A Fiscal Crisis Unfolding. In: *Journal of Economic Perspectives*. Volume 20, Issue 2, 71-96
- BA- Bundesagentur für Arbeit (2005):** Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende. Sonderbericht. August 2005. Nürnberg
- BA- Bundesagentur für Arbeit (2006):** SGB II – Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Zahlen- Daten-Fakten. Jahresbericht 2006. Nürnberg
- BA- Bundesagentur für Arbeit (2008):** Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende. April 2008. Nürnberg
- Bach, H. B. (2002):** Aktiv socialpolitik – en sammenfatning af evalueringer af revalidering og aktivering, Socialforskningsinstituttet 02:16. (http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2002/0216aktiv_Socialpolitik.pdf)
- Bach, H-U, Gartner, H., Klinger, S., Rothe, T. und E. Spitznagel (2008):** Arbeitsmarkt 2008: Die Fortschritte werden kleiner. IAB-Kurzbericht 3/2008. Nürnberg

Becker, Irene (2006): Arbeitslosengeld II und Sozialgeld: Empfängerzahlen und fiskalische Kosten spiegeln Ausmaß von Bedürftigkeit. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V (NDV), 86. Jg., Heft 7/2006, S. 356-357.

Becker, I. (2008): Familienarmut – Bestandsaufnahme und Reformoption. In: WSI Mitteilungen 3/2008. 139-144

Bernhard, S. und J. Wolff (2008): Arbeitslosengeld II Empfänger. Wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung. IAB-Kurzbericht 5/2008. Nürnberg

Besley, T. and A. Coase (1992) Understanding Welfare Stigma: Taxpayer Resentment and Statistical Discrimination, Journal of Public Economics, 48, 165-183.

Bivand, P., Brooke, B. Jenkins, S. und D. Simmonds, (2006): Evaluation of StepUP Pilot. DWP Research Report 337.

Blundell, R. (2001): Welfare to Work: Which Policies and Why? Keynes lectures in Economics, University College and IFS, London

Bonjour, D, Dorsett, R., Knight, G. Lissenburgh, S. Mukherjee, A. Payne, J.

Range, M. Urwin, P. und M. White (2001): New Deal for Young People. National Survey of Participants: Stage 2, ESR 67, Employment Service

Bolvig, J., P. Jensen und M. Rosholm (2003): The Employment Effects of Active Social Policy. IZA Discussion Paper 736.

Brewer, M. Duncan, A. und A. Shephard (2007): Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain. In: Labour Economics, Vol. 13, 3/2007, 699-720

Brock, T, Butler, D. und D. Long (1993): Unpaid Work Experiences for Welfare Recipients. Findings and lessons from MDRC Research. New York: Manpower Demonstration Research Corporation/Long 1993

Brücker, H. und Konle-Seidl, R. (2006): Kombilöhne im internationalen Vergleich: Nicht jede Therapie schlägt überall an. IAB-Kurzbericht 10/2006. Nürnberg

Brücker, H. und R. Konle-Seidl (2007): Kombilöhne in den USA und in Großbritannien. Der gleiche Ansatz aber verschiedene Effekte. In: IAB-Forum, 1/2007, 62-67

Blank, R. (1989) Analyzing the length of welfare spells. Journal of Public Economics 39, 245–274.

Blank, R. (2002): Evaluating Welfare Reform in the United States. Journal of Economic Literature. December 2002, 1105-1166

Bundesregierung (2006): Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bundestagsdrucksache 16/3982. Berlin.

Calmfors, L. Forslund, A. und M. Hemström (2002): Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences, IFAU Working Paper 2/2002

Campbell, N. Manhia J.K., und H. Rolston (2002): Job Retention and Advancement in Welfare Reform. Policy Brief N° 18. Washington, CD. Brookings Papers.

Castonguay, J. and E. Sol (2007): Is Work working? An Exploratory Study of the Work First Reintegration Strategy in the Netherlands. Paper presented at the 5th International Research Conference of the International Social Security Association (ISSA), in Warsaw, 5-7 March 2007.

Carone, G. und A. Salomäki (2005): Indicators of unemployment and low-wage traps; in: Indicators and policies to make work pay; European Economy Special Report No 2/2005

Casebourne, J., Davis S. and R. Page (2006) Review of Action Teams for Jobs, DWP: Research Report 328

Coleman, N. and L. Kennedy (2005) Destination of benefit leavers 2004, DWP Research Report No 244

Crepón, B., Dejemeppe, M. und M. Gurgand (2005): Counselling the Unemployed: Does it lower unemployment duration and recurrence? IZA DP 1796

Dahlberg, M., Johansson K. und E. Mörk (2008): The Effects of Work Requirements on Welfare Participation. Paper presented at the SOLE Conference, New York, 9.-11. Mai 2008

Danish Ministry of Finance (2006): English summaries of welfare agreement and agreement on future immigration. 30.06. 2006;
<http://www.fm.dk/1024/visNyhed.asp?artikelID=8608>

Danish Economic Council (2007):The Danish Economy. Spring Report (www.dors.dk)

Destatis – Statistisches Bundesamt (2008): Armutsgefährdung in Deutschland im europäischen Vergleich – Ergebnisse aus EU-SILC 2006.
http://www.presseportal.de/pm/32102/1224588/statistisches_bundesamt

Dingeldey, I. (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament" 8/9; 3-9

Divosa (2007): Work first werkt. Op weg naar evidence based-work first.
www.workfirstbenchmark.nl

DIW- Wochenbericht (2008). Reformagenda 2010: Strukturreformen für Wachstum und Beschäftigung. Karl Brenke, Klaus F. Zimmermann; S. 117-124:

DHH – United States Department of Health and Human Services (2006). TANF – Families and Recipients 1936-2005 <http://www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/>

Dolton, P. und D. O'Neill (1996): Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence, The Economic Journal, 106 (435), pp. 387-400.

Dolton, P. und S. O'Neill (2002): The long-run effects of unemployment monitoring and work-search programs: experimental evidence from the United Kingdom. *Journal of Labour Economics*, 20, 381-403

Dolton, P, Smith, J. and J.P. Azevedo (2008): The Impact of the UK New Deal for Lone Parents on Benefit Receipt. Paper presented at the SOLE conference, New York 9.-11. Mai 2008

Dorsett, R., 2006. The new deal for young people: effect on the labour market status of youngmen. *Labour Economics* 13 (3),405–422.

DWD - Department of Workforce Development (2005). An Evaluation: Wisconsin Works (W-2) Program. Madison: Legislative Audit Bureau.

DWP – Department for Work and Pension (2007): Welfare Reform Act. 3. 5. 2007 www.dwp.gov.uk/welfarereform/legislation_bill.asp

DWP- Department for Work and Pension (2008): Welfare Reform. <http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/>

Esping-Andersen, G. (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press

EU-Kommission (2005): Die neue sozialpolitische Agenda – ein wesentlicher Pfeiler der neuen Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze. Brüssel, 9. Februar 2005

Foerster, M. F. und M. Mira d'Ercole, Marco (2005): Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s. *OECD Social, Employment and Migration Working Paper* 22. Paris

Fromm, S. und C. Sproß (2008): Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. Programme Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich. *IAB-Forschungsbericht* 1/2008

Freud, D. (2007): Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work. An independent report to the Department for Work and Pensions

Geerdsen, L.P. und A. Holm (2007): Duration of UI periods and the perceived threat effects from labour market programs, *Labour Economics*, June, 639–652

Gerfin, M., Lechner, M. und H. Steiger (2005): Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes. *Labour Economics* 12 (6), 807–835.

Gottschalk, P and R. Moffit (1994):Welfare dependence: concepts, measures, and trends. *American Economic Review* 84, 38–42.

Grabka, M. M. und J. R. Frick (2008): Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? *DIW-Wochenbericht* 10/2008

Graf, T. (2007): Bedarfsgemeinschaften 2005 und 2006: Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig. IAB-Kurzbericht 177/2007. Nürnberg

Graversen, B. K. (2004): Employment effects of active labour market programmes: Do the programmes help welfare benefit recipients to find jobs? The Danish National Institute of Social Research, University of Aarhus and Graduate School for Integration, Production and Welfare. May/2004

Graversen, B. K. und J. van Ours (2007): How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program CEPR Discussion Paper No. 6057 , Januar 2007

Grogger, J. und L. Karoly (2005): Welfare Reform. Effects of a decade of Change. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.

Grün, C. Hauser, W. und T. Rhein (2008): Finding a job: Consequences for life satisfaction and interactions with job quality. IAB Discussion Paper 24/2008. Nürnberg

Hales, J. Taylor R., Mandy W. und M. Miller (2003): Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of comparison Areas. DWP research Report 176.

Hasluck, C. und A. E. Green (2007): What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the department for Work and pensions. DWP Research Report N°407. London

Hendeliowitz, J. (2008): Danish Employment Policy. National Target Setting, Regional Performance Management and Local Delivery. The Danish National Labour Market Authority. Employment region Copenhagen New Zealand. Unveröffentlichtes Manuskript. Februar 2008

Hirst, A, Tarling, R., Lefauchaux, M., Rowland, B., McGregor, A., Glass, A., Hohmeyer, K, Schöll, C. und J. Wolff, Joachim (2006): Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt. IAB-Forschungsbericht, 22/2006, Nürnberg

Hotz, V.J., Imbens G.W. und J.A. Klerman (2006): Evaluating the Differential Effects of Alternative Welfare-to-Work Training Components: A Re-analysis of the California GAIN Program Journal of Labor Economics, Vol. 4, 521– 566.

Jozwiak, E. und J. Wolff (2007): Wirkungsanalyse: Kurz und bündig- Trainingsmaßnahmen im SGB II. IAB-Kurzbericht 24/2007. Nürnberg

Kaltenborn, B. und P. Knerr (2005): Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Berlin. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 30, Februar

- Kettner, A. und M. Rebien (2007):** Hartz-IV-Reform. Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 19/2007.
- Kluve, J. (2006):** The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA Discussion Paper 2018. März 2006
- Koch, S., Stephan, G. und U. Walwei (2005):** Workfare- Möglichkeiten und Grenzen. IAB Discussion Paper 17/2005. Nürnberg
- Konle-Seidl, R. (2005):** Lessons learned. Internationale Evaluationsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. IAB-Forschungsbericht 9/2005. Nürnberg
- Konle-Seidl, R. und K. Lang (2006):** Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials: Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialhilfeempfängern im internationalen Vergleich. In: IAB-Forschungsbericht 15
- Konle-Seidl, R. (2008):** Changes in the Governance of employment services in Germany since 2003. IAB Discussion Paper 10/2008. Nürnberg
- Lalive, R., van Ours, J. und J. Zweimüller (2005):** The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment. In: Journal of the European Economic Association. 3 (6), 1-32
- Larsen, A. (2006):** Employability Profiling System - the Danish Experience. Vortrag auf der EU-BA-IAB-Konferenz "Beratung und Vermittlung auf der Basis von Profiling". Nürnberg, 11.-13. Oktober, 2006
- Layard, R. (2005):** Die glückliche Gesellschaft. Frankfurt/New York. Campus-Verlag
- Leitch, S. (2006):** Review of Skills. Prosperity for all in the global economy - world class skills. Final Report. December 2006
- Lodemel, I. und H. Trickey (Hrsg.) (2000):** An offer you can't refuse. Workfare in international perspective. Britsol. The Policy Press
- Martin, J. und D. Grubb (2001):** What works and for whom? A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. Swedish Economic Policy Review, Vol. 8, No. 2, Fall 2001, pp. 9-56.
- Meyers, M. Dillon N. Glaser B. und K. Mac Donald (1996):** Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Can't Reform Welfare. UC Data Working Papers 07. University of California, Berkeley
- MISSOC (2006):** Gegenseitiges Informationssystem der sozialen Sicherheit. Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz. Rechtsstand: 1.1. 2006; Europäische Gemeinschaften, 2007. Luxemburg

- Moffitt, R. (2008):** Welfare reform: the US experience. With comments by Knut Røed. IFAU Working Paper 13/200
- Ochel, W. (2005):** "Welfare-to-work experiences with specific work-first programmes in selected countries." International Social Security Review 58(4): 67-93.
- OECD (1994):** The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies. Paris
- OECD (2001):** Labour Market Policies and the Employment Service. Prague Conference, July 2001. Paris
- OECD (2003):** Employment Outlook. Paris
- OECD (2005a):** Extending opportunities. How active social policy can benefit us all.
- OECD (2005b):** Employment Outlook. Chapter 4. Paris
- OECD (2007):** Social Expenditure Database (SOXC); Stand: 12/12/2007;
www.oecd.org
- Rat der Europäischen Union (2007):** Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2006/2007. Brüssel, 23. Februar
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st06/st06706.de07.pdf>
- O'Leary, C. und K. J. Kline (2008):** UI as a Safety Net for Former TANF Recipients. Final Report submitted to the U.S. Department of Health and Human Services Assistant Secretary for Planning and Evaluation (ASPE). March 2008;
<http://aspe.hhs.gov/hsp/08/UI-TANF>
- Riley, R. und G. Young (2001):** The New Deal for Young People: Implications for Employment and the Public Finances, National Institute for Social and Economic Research, Employment Service Research and Development Report, ESR 62, Sheffield.
- Rosholm, M. und M. Svarer (2004):** Estimating the Threat Effects of Active Labour Market Programmes. IZA-DP 1300
- Rosholm, M. (2007):** Experimental Evidence on The Nature of The Danish Employment Miracle. Vortrag auf der EU- BA-IAB- Konferenz „Evaluation of Active Labour Market Policy“, 12.-13. Juni 2007 in Nürnberg
- Rosholm M. und R. M. Vejlin (2007):** Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does Starthelp Help You Start? IZA DP 2720
- Sianesi, B. (2008):** Differential effects of active labour market programs for the unemployed. Labour Economics; 3, 392-421
- SOU- Statens offentliga utredningar (2007):** Från socialbidrag till arbete. Stockholm. <http://www.riksdagen.se>
- Sproß, C. Und K. Lang (2008):** Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken: Chronologie und gesetzliche Grundlagen. IAB-Forschungsbericht (im Erscheinen)

Statistics Denmark (2006): Statistical Yearbook 2006.

<http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook.aspx>

Statistisches Bundesamt (2007): Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2006. In: Wirtschaft und Statistik 12/2007, 1245-1260

Stegeman, H. und A. van Vuren (2006): Wet werk en Bijstand; En eerste Kwantificering van effects: CPB Document No 120; Juni 2006. Den Haag

Svarer, M. (2007): The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate Evidence from Denmark, IZA DP 3015

SZW- Ministry of Social Affairs and Employment (2007): Wet werk en bijstand: de feiten op een rij- Evaluatie Wet Werk en bijstand 2004-2007, Den Haag

Thorén, K.H. (2005): Municipal Activation Policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients. Uppsala: IFAU

Van den Berg, G. und B. van der Klaauw (2006): Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment. In: International Economic Review, Vol. 47 Issue 3 Page 895-936, August 2006

Van den Berg, G., Van der Klaauw, B. und J. C. van Ours (2004): Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work. In: Journal of Labor Economics, 22/1, 211-241.

Van Oorschot, W. (2002): Miracle of Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes, Journal of Social Policy 31(3), 339-420.

Wilkinson, D. (2003): New Deal for People Aged 25 and over: A Synthesis Report. DWP Research Report W161. London

White, M. und R. Riley (2002): Findings from a Macro Evaluation of the New Deal for Young People. Research Report 168, DWP. London

Wolff, J. und K. Hohmeyer (2008): Wirkungen von Ein Euro Jobs. Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht 2/2008. Nürnberg

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
12/2007	Markus Promberger (Hrsg.)	Neue Daten für die Sozialstaatsforschung: Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“	10/07
13/2007	Brigitte Schels	Jugendarbeitslosigkeit und psychisches Wohlbefinden	11/07
14/2007	Christine Heinz, Christine Hense, Susanne Koch, Christopher Osiander, Christian Sprenger	Modellversuch Bürgerarbeit: Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt	12/07
15/2007	Volker Baethge-Kinsky, Peter Bartelheimer, Jutta Henke, Rainer Land, Andreas Willisch, Andreas Wolf, Peter Kupka	Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II	12/07
1/2008	Sabine Fromm, Cornelia Sproß	Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeemp- fänger: Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich	2/08
2/2008	Sarah Bernhard, Katrín Hohmeyer, Eva Jozwiak, Susanne Koch, Thomas Kruppe, Gesine Stephan, Joachim Wolff	Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen	3/08
3/2008	Gabriele Fischer, Vera Dahms, Sebastian Bechmann, Frauke Bilger, Marek Frei, Jürgen Wahse, Iris Möller	Langfristig handeln, Mangel vermeiden: Betriebliche Strategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2007	7/08
4/2008	Eva Schweigard	Berufsbezogene ESF-BA-Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Zielgruppenerreichung und Verbleib nach Maßnahmeende	7/08
5/2008	Corinna Kleinert, Britta Matthes, Marita Jacob	Die Befragung „Arbeiten und Lernen im Wandel: Theoretischer Hintergrund und Konzeption	8/08
6/2008	Martina Hartig, Eva Jozwiak, Joachim Wolff	Trainingsmaßnahmen: Für welche unter 25- jährigen Arbeitslosen-geld II-Empfänger erhöhen sie die Beschäftigungschancen?	8/08

Stand: 12.08.2008

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter
<http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 7/2008

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nuremberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebold

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise –
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0708.pdf>

Rückfragen zum Inhalt an:

Regina Konle-Seidl
Telefon 0911.179 3244
E-mail regina.konle-seidl@iab.de